9 9 all

9 9 ж

Изданіе Кассы Взаимопомощи Студентовъ СПБ. Политехническаго Института
Императора Петра Великаго.

Проф. В. М. Гессенъ.

ТЕОРІЯ ПРАВОВОГО ГОСУДАРСТВА.

Статья изъ сборника
„Политическій строй современныхъ государствъ".

С.-ПЕТЕРБУРГЪ.
Типо-Литографія И. Трофимова, Можайская ул., д. № 3.
1913.

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПУБЛИЧНАЯ ИСТОРИЧЕСКАЯ БИБЛИОТЕКА
1141308

Т Е О Р І Я

П Р А В О В О Г О Г О С У Д А Р С Т В А.

Г л а в а I.

НАЧАЛО ОБОСОБЛЕНІЯ ВЛАСТЕЙ.

I.

Отличительнымъ моментомъ, характеризующимъ юридическую природу абсолютныхъ монархій стараго порядка, является внѣ- и надъ-законный характеръ правительственной власти.

Въ абсолютной монархіи стараго режима правительственная власть не связана, не ограничена закономъ; законъ не налагаетъ на нее никакихъ обязанностей п о о т н о ш е н і ю к ъ п о д д а н н ы м ъ и, слѣдовательно, не представляетъ подданнымъ никакихъ правъ по отношенію къ ней.

Въ абсолютныхъ монархіяхъ нѣтъ и не можетъ быть обособленія властей. Всю совокупность государственной дѣятельности, какъ вполнѣ однородной, старый режимъ подводитъ подъ одну категорію, называетъ однимъ именемъ: въ государствахъ стараго режима п р а в и т е л ь с т в о издаетъ законы, правитъ страною и, - по крайней мѣрѣ, отчасти - творитъ судъ. Нѣмецкіе публицисты стараго режима классифицируютъ совокупность актовъ государственной власти по ихъ объектамъ: такъ, они различаютъ международное, военное, финансовое, судебное и др. верховенства. Въ понятіе каждаго верховенства безразлично входитъ, какъ

изданіе общихъ и абстрактныхъ нормъ, такъ и совершеніе индивидуальныхъ и конкретныхъ правительственныхъ дѣйствій. Такая классификація, очевидно, возможна только благодаря тому, что публицистикой стараго режима совершенно игнорируется коренное различіе между законодательной и правительственной властью.

Конечно, законъ, какъ общая и абстрактная норма, извѣстенъ и старому режиму. Ни одна общественная организація не можетъ существовать, ни одно даже частное хозяйство не можетъ вестись путемъ однихъ только индивидуальныхъ и конкретныхъ велѣній. Индивидуальное велѣніе, справедливо говоритъ Іерингъ, рисуетъ власть въ состояніи покоя; одна норма замѣняетъ для власти тысячи индивидуальныхъ велѣній, - и потому собственный интересъ власти - экономія силъ, облегченіе труда и т.д. побуждаетъ ее къ замѣнѣ несовершенной формы индивидуальныхъ велѣній болѣе совершенной формой абстрактныхъ нормъ *).

Дѣло, однако, въ томъ, что въ абсолютныхъ монархіяхъ стараго режима законъ, обращаясь къ правительственной власти, теряетъ значеніе авторитетнаго велѣнія в ы с ш е й, безусловно обязательной власти. Онъ является техническимъ пріемомъ управленія, - болѣе цѣлесообразнымъ, не болѣе обязательнымъ, чѣмъ индивидуальный правительственный актъ. Государственная доктрина стараго режима признаетъ одно только различіе между закономъ и правительственнымъ распоряженіемъ: законъ - общая и абстрактная, правительственное распоряженіе - индивидуальная и конкретная норма. Различіе между закономъ и правительственнымъ распоряженіемъ въ порядкѣ ихъ изданія, а тѣмъ болѣе в ъ с т е п е н и и х ъ ю р и д и ч е с к о й с и л ы, остается совершенно неизвѣстнымъ публицистикѣ стараго режима.

Правительство стараго режима - это монархъ. Въ рукахъ монарха сосредоточивается вся полнота, - имъ осуществляются всѣ функціи государственной власти. Въ сферѣ в е р х о в н а г о у п р а в л е н і я, - т.е. въ сферѣ непосредственной дѣятельности монарха, его абсолютная власть является юридически-свободной, неограниченной дѣйствующимъ правомъ. Правительственная власть абсолютнаго монарха такъ же неограничена закономъ, какъ и его законодательная власть. Изданіе общихъ нормъ необходимо для нормальнаго функціонированія государственной вла-

---

*) Іерингъ. Цѣль въ правѣ (русск.перев.), стр.249.

сти; но въ каждомъ отдѣльномъ случаѣ, когда эта общая норма, по той или другой причинѣ, стѣсняетъ правительство, послѣднее, т.е. монархъ, можетъ замѣнить ее индивидуальнымъ распоряженіемъ, изданнымъ ad hoc.

Конечно, вслѣдствіе ограниченности человѣческихъ силъ, функціи власти, кромѣ наиболѣе важныхъ, осуществляются монархомъ не лично, а черезъ посредство должностныхъ лицъ, состоящихъ на его службѣ. Значительная часть правительственной дѣятельности относится къ области п о д ч и н е н н а г о, а не верховнаго управленія. Однако, и подчиненное управленіе, іерархически зависимое отъ монарха, не можетъ быть разсматриваемо въ абсолютныхъ монархіяхъ, какъ управленіе подзаконное, какъ управленіе, связанное и ограниченное закономъ. Наоборотъ, внѣзаконный характеръ подчиненнаго управленія въ абсолютной монархіи является безусловно - необходимымъ слѣдствіемъ принципіальной - юридической и фактической - невозможности п о с л ѣ д о в а т е л ь н а г о и с т о й к а г о отдѣленія подзаконнаго подчиненнаго управленія отъ управленія верховнаго, неограниченнаго закономъ. Въ предѣлахъ своей компетенціи каждое должностное лицо подчиненнаго управленія является выразителемъ - непосредственнымъ, или посредственнымъ - свободной и надзаконной воли монарха. Поскольку должностное лицо осуществляетъ волю монарха, оно въ такой же мѣрѣ свободно отъ какихъ бы то ни было правовыхъ ограниченій, какъ самъ монархъ. Какъ солнце въ капляхъ воды, абсолютная власть короля отражается во власти безчисленнаго множества лицъ, творящихъ королевскую волю: каждое лицо является монархомъ въ миніатюрѣ. По словамъ одного изъ нѣмецкихъ писателей начала XIX вѣка, каждое должностное лицо должно быть разсматриваемо въ своемъ округѣ, какъ маленькій регентъ. Надзаконный характеръ подчиненнаго управленія ни въ чемъ не выражается такъ ярко, какъ въ д и с к р е ц і о н н о с т и п о л н о м о ч і й административныхъ органовъ, характеризующей правительственный строй всѣхъ, вообще, государствъ стараго режима.

Конечно, и въ абсолютной монархіи административный законъ обязываетъ подчиненныя власти; но онъ обязываетъ ихъ по отношенію къ предоставленнымъ властямъ и, въ послѣдней инстанціи, къ монарху; п о о т н о ш е н і ю к ъ п о д в л а с т н ы м ъ, къ подданнымъ, подчиненное управленіе является та-

кимъ же неограниченнымъ и свободнымъ, какъ самъ монархъ. По общему правилу, административный законъ стараго режима имѣетъ и н с т р у к ц і о н н ы й характеръ. Подобно всякой, вообще, инструкціи, административный законъ регламентируетъ обязанности подчиненныхъ властей въ отношеніи къ монарху; онъ устанавливаетъ в н у т р е н н і й р а с п о р я д о к ъ управленія и только посредственно, опредѣляя дѣятельность властей, ихъ служебную компетенцію, объемъ предоставленной имъ власти и т.д. - опредѣляетъ и обязанности подданныхъ. Въ большинствѣ случаевъ въ старыхъ монархіяхъ административный законъ не публикуется даже во всеобщее свѣдѣніе: все управленіе старой Франціи покоилось на необнародуемыхъ инструкціяхъ, даваемыхъ королемъ своимъ интендантамъ.

Поскольку законъ, дѣйствительно, имѣетъ такой инструкціонный характеръ, органъ подчиненнаго управленія, превышая власть или бездѣйствуя, нарушаетъ свои обязанности по отношенію къ верховной власти, но никакихъ обязанностей въ отношеніи къ подданному онъ не нарушаетъ, ибо подданный не имѣетъ никакихъ правъ по отношенію къ нему. Несмотря на существованіе административныхъ законовъ, администрація стараго режима остается не связанной, не ограниченной закономъ. По терминологіи Канта, абсолютная монархія Западной Европы является государствомъ произвола, а не правовымъ государствомъ.

Надзаконный характеръ правительственной власти влечетъ за собою въ абсолютномъ государствѣ безправіе индивида.

Произволъ и безправіе -одно и то же явленіе, разсматриваемое съ двухъ различныхъ, объективной и субъективной, точекъ зрѣнія. Самая идея субъективнаго публичнаго права, - права, которому соотвѣтствуетъ обязанность государственной власти, - - остается совершенно неизвѣстной и чуждой старому режиму. Поскольку, вообще, публицистика стараго режима говоритъ о субъективныхъ публичныхъ правахъ, она понимаетъ подъ ними е с т е с т в е н н ы я субъективныя права, выводимыя изъ господствующихъ представленій объ объективномъ естественномъ правѣ.

Любопытный и поучительный фактъ: даже наиболѣе послѣдовательные въ своемъ позитивизмѣ публицисты стараго режима, даже такіе антагонисты теоріи естественнаго права, какъ Іоаннъ Яковъ Мозеръ, говоря о субъективныхъ публичныхъ правахъ, по

необходимости, прибѣгаютъ къ естественно - правовой аргументаціи; и для нихъ субъективныя права являются безусловно необходимымъ выводомъ изъ естественнаго права. И если, тѣмъ не менѣе, они признаютъ за этими правами позитивный характеръ, то это объясняется исключительно тѣмъ, что естественное право, вообще, позитивируется, какъ извѣстно, философскою мыслью разсматриваемой эпохи.

Субъективныя публичныя права, въ современномъ смыслѣ этого слова, - права по отношенію къ государству, основанныя на правѣ самого государства - остаются неизвѣстными публицистикѣ стараго режима.

По отношенію къ незаконной правительственной власти у подданнаго нѣтъ и не можетъ быть правъ. У незаконной власти подданный можетъ просить милости, а не требовать права. Противъ незаконныхъ распоряженій власти у него имѣется одно только средство защиты, жалоба по начальству, а не судебный искъ. Самая идея административной юстиціи, какъ особой формы суда, признаннаго защищать и охранять субъективныя публичныя права индивида, остается совершенно чуждой публичному праву стараго режима.

Такъ, въ германскихъ территоріяхъ уже со второй половины XVII в., правительственная дѣятельность самымъ безусловнымъ образомъ изъемлется изъ подъ контроля судебной власти. Принципъ: In Polizeisachen gilt keine Appelation *) является безспорной и общепризнанной аксіомой публичнаго права: противъ распоряженій и рѣшеній правительственныхъ органовъ не допускается жалоба въ судъ; остается, конечно, возможной жалоба по начальству. И точно также во Франціи долгая борьба съ парламентами, стремившимися подчинить администрацію страны своему контролю, во второй половинѣ XVII в. заканчивается побѣдою королевской власти. Съ этого времени дѣла административной юстиціи рѣшаются въ первой инстанціи интендантами, всемогущими агентами короля въ мѣстности, - и во второй, въ порядкѣ верховнаго управленія, королевскимъ совѣтомъ.

Предъ лицомъ всемогущей, внѣ и надъ-законной администраціи индивидъ безправенъ. Онъ является объектомъ власти, но не субъектомъ правъ, подданнымъ, но не гражданиномъ. "Je ne pas

---

*) Apelation - обращеніе къ суду.

lu, говоритъ Руссо, que le titre de c i v e s ait jamais été donné aux sujets d'aucun prince... Les seuls Français prennent tous ce nom de citoyens, parce qu'ils n'en ont aucune veritable idée... Sans quoi ils tomberaient en l'usurpant dans le crime de le se-majesté: ce nom chez eux exprime une vertu et non pas un droit" *).

II.

Признавая н е р а з д ѣ л ь н о с т ь власти основнымъ принципомъ абсолютизма, необходимо, однако, замѣтить, что принципъ этотъ не былъ послѣдовательно и вполнѣ осуществленъ абсолютной монархіей стараго режима. И здѣсь, не смотря на возможность обращенія судебнаго дѣла къ непосредственному разсмотрѣнію верховной власти ("justice retenne" во Франціи, "Machtsprüche" въ Германіи), судебная власть, отчасти благодаря исторической своеобразности судебной организаціи (продажа судебныхъ должностей во Франціи), отчасти благодаря вполнѣ сознательной политикѣ власти, успѣла-по крайней мѣрѣ, отчасти - дифференцироваться, отдѣлиться отъ верховной власти и, такимъ образомъ, пріобрѣсти п о д з а к о н н ы й характеръ. Самый фактъ существованія множества чрезвычайныхъ судилищъ, создаваемыхъ ad hoc для опредѣленной категоріи дѣлъ, а иногда и для опредѣленнаго дѣла, неопровержимо доказываетъ относительную независимость обыкновенныхъ судовъ.

Въ Германскихъ государствахъ къ концу XVII в. непосредственное участіе верховной власти въ отправленіи гражданской и уголовной юстиціи становится все болѣе и болѣе рѣдкимъ. Такъ, напримѣръ, уже въ 1739 г. прусскій король Фридрихъ Вильгельмъ I грозитъ повѣсить безъ пощады, рядомъ съ собакой, каждаго, кто посмѣетъ обратиться къ нему съ жалобой на рѣшенное судами дѣло. Рескриптомъ 22 октября 1752 г. Фридрихъ Великій объявляетъ, что онъ не намѣренъ непосредственно вмѣшиваться въ отправленіе правосудія, такъ какъ онъ желаетъ, чтобы все совершалось сообразно съ правомъ и законами страны, которымъ онъ самъ готовъ подчиниться въ своемъ собственномъ дѣлѣ. Около того же

---

*) J.J.Rousseau, Contract social. I. гл.VI.

времени канцлеръ Фридриха Великаго, Jarigues, въ своемъ сочиненіи Réflexions philosophiques, выражающемъ воззрѣнія самого Фридриха, пишетъ, что монархъ, который господствуетъ надъ свободными людьми и правитъ ими сообразно съ законами, никогда не долженъ осуществлять судебной должности, ибо самое справедливое рѣшеніе монарха остается безаконнымъ и противорѣчитъ учрежденіямъ страны. Наконецъ, правительственное распоряженіе 1772 г. объявляетъ, "какъ первое основаніе нашего судебнаго устройства", что никакое дѣло, рѣшенное судомъ въ послѣдней инстанціи, не можетъ быть разсматриваемо и перерѣшаемо вновь. Мы видимъ, такимъ образ., что отдѣленіе судебной функціи отъ законодательной явилось непосредственнымъ результатомъ естественнаго развитія политической жизни; уже по одному этому несправедливо считать начало обособленія властей абстрактнымъ измышленіемъ теоретической мысли, неприложимымъ къ дѣйствительной жизни. Въ сущности, уже Генрихъ Кокцей въ концѣ XVII в. провозгласивъ начало: "Princeps ex plenitudine potestatis jus quaestium subditis auferre non potest",- тѣмъ самымъ провозгласилъ начало обособленія властей.

Если, такимъ образомъ, въ отношеніи къ обособленію судебной власти практика предшествуетъ теоріи, то въ отношеніи къ обособленію правительственной власти теорія предшествуетъ практикѣ. Только благодаря великимъ завоеваніямъ освободительной философіи XVII в. оказалось возможнымъ отдѣленіе правительственной власти отъ законодательной, или, другими словами, возникновеніе правового государства нашихъ дней.

III.

Родоначальникомъ современной теоріи правового государства является Монтескье.

Впервые Монтескье въ обособленіи властей усматриваетъ необходимое условіе -гарантію политической свободы; подъ политической свободой гражданина онъ понимаетъ спокойствіе его духа, проистекающее изъ увѣренности въ собственной безопасности, въ неприкосновенности его правъ.

Въ отличіе отъ другихъ государствъ, Англія непосредственной цѣлью своей конституціи полагаетъ политическую свободу;

поэтому на англійской конституціи можетъ и должно быть изучаемо обособленіе властей.

Съ рѣзкой категоричностью указываетъ Монтескье на опасность, грозящую политической свободѣ отъ соединенія законодательной, исполнительной и судебной власти въ однѣхъ и тѣхъ же рукахъ.

Если законодательная и исполнительная власть, говоритъ онъ нераздѣльны другъ отъ друга, въ государствѣ нѣтъ свободы, потому что монархъ или собраніе могутъ изданать тираническіе законы, чтобы тираннически ихъ исполнять. Точно также не можетъ быть свободы, если судебная власть не отдѣлена отъ законодательной и исполнительной, ибо въ первомъ случаѣ судья будетъ законодателемъ, и власть его надъ жизнью и свободой гражданъ будетъ произвольной; во второмъ - судья будетъ имѣть силу притѣснителя. Все погибло, если всѣ эти три власти соединены въ рукахъ одного и того же лица, аристократическаго или народнаго собранія *).

Не подлежитъ сомнѣнію, что принципъ обособленія властей въ правильномъ его пониманіи лежитъ въ основѣ современнаго конституціоннаго строя.

Представительное начало, какъ таковое, опредѣляетъ собою соціальную природу конституціоннаго государства; подзаконность правительственной власти, осуществляемая п у т е м ъ представительной организаціи законодательства, опредѣляетъ собою юридическую его природу. Въ республикѣ законодательная власть принадлежитъ парламенту или народному собранію, исполнительная - президенту въ исполнительной коллегіи. Въ конституціонной монархіи органомъ законодательной власти является "король въ парламентѣ", -органомъ правительственной власти-юридически отъ него отличный "король въ кабинетѣ", т.е. законъ точно такъ же связываетъ и обязываетъ "короля въ кабинетѣ", какъ въ республикѣ воля парламента - президента.

Несмотря на ато, теорія Монтескье, отнюдь не пользуется всеобщимъ признаніемъ. Двѣ существенно - важныхъ ошибки, допущенныхъ Монтескье, въ значительной мѣрѣ искажаютъ правильную и глубокую мысль, лежащую въ основѣ его теоріи.

---

*) De l'esprit des lois, кн. XI гл. VI; см. также кн. VI, гл. III. V, VI и VII, кн. XI гл. XI и др.

Первая ошибка - сближение теоріи обособленія властей съ теоріей, такъ называемой, с м ѣ ш а н н о й формы правленія.

Изъ трехъ властей Монтескье, одна судебная власть должна быть, по его мнѣнію, осуществляема не постояннымъ учрежденіемъ, а присяжными судьями, извлекаемыми изъ среды народа. О р г а н и з о в а н н ы й характеръ должны имѣть только д в ѣ власти - исполнительная и законодательная; изъ нихъ первая, т. е. исполнительная власть должна быть поручена монарху; вторая, т.е. законодательная, должна принадлежать двумъ палатамъ. Одна изъ палатъ должна быть народной; а такъ какъ непосредственное осуществленіе народомъ законодательной власти невозможно въ большихъ государствахъ и неудобно въ малыхъ, то народъ долженъ осуществлять свою власть черезъ посредство избираемыхъ имъ народныхъ представителей. Другая палата должна быть аристократической; она должна представлять "сословіе знатныхъ", отличное отъ народа благородствомъ происхожденія, почестями, богатствомъ. Слитое съ народомъ, аристократическое меньшинство неизбѣжно оказалось бы порабощеннымъ народнымъ большинствомъ; поэтому, оно должно образовать особое " сословіе ", имѣющее право останавливать рѣшеніе народа точно такъ же, какъ народъ имѣетъ право останавливать его рѣшенія.

Монархъ, аристократическое собраніе и собраніе народныхъ представителей, - таковы необходимые элементы правильной организаціи государственной власти, основанной на обособленіи властей. Эти элементы, въ своей совокупности, образуютъ, такъ называемую, с м ѣ ш а н н у ю, - или, по терминологіи Монтескье, у м ѣ р е н н у ю форму правленія. Изъ всѣхъ, вообще, возможныхъ формъ правленія смѣшанная или умѣренная форма является, по мнѣнію Монтескье, наилучшей.

Ученіе Монтескье о смѣшанной формѣ правленія представляется несостоятельнымъ въ двухъ отношеніяхъ.

Прежде всего, смѣшанная форма правленія отнюдь не можетъ быть признана н а и л у ч ш и м ъ, т.е. наиболѣе совершеннымъ типомъ политической структуры государства.

Съ исторической точки зрѣнія, смѣшанная форма является ни чѣмъ инымъ, какъ переходомъ отъ стараго порядка къ новому, компромиссомъ между чуждыми другъ другу началами, - еще не вполнѣ отжившимъ началомъ абсолютизма и сословности, и развивающимся, но не успѣвшимъ еще окончательно восторжествовать, де-

мократическимъ началомъ. Разсматриваемая съ этой точки зрѣнія, смѣшанная форма правленія является, такимъ образомъ, не идеальной, а временной и переходной формой: основанная на компромиссѣ, на комбинаціи трехъ чуждыхъ другъ другу элементовъ, монархическаго, аристократическаго и демократическаго, она находится въ состояніи неустойчиваго равновѣсія и выходитъ изъ него при усиленіи одного изъ этихъ элементовъ.

Такъ, въ Англіи, въ странѣ, осуществившей въ XVII в., по мнѣнію Монтескье, идеалъ государственнаго устройства, демократическій элементъ, въ настоящее время, почти окончательно уже вытѣснилъ элементъ аристократическій и въ чрезвычайной степени умалилъ значеніе монархическаго элемента. Корона въ Великобританіи является въ настоящее время, по выраженію Веджгота, не болѣе, какъ орнаментальною частью конституціи; палата лордовъ, нѣкогда управлявшая Англіей, потеряла почти всякое значеніе съ тѣхъ поръ, какъ центръ тяжести государственной жизни перемѣстился въ нижнюю палату. Но и въ настоящемъ своемъ значеніи верхняя палата вызываетъ нареканія и недовольство со стороны демократическихъ элементовъ общества. Дайси - лучшій знатокъ англійскаго государственнаго права полагаетъ, что дни верхней палаты сочтены и что въ скоромъ будущемъ ей придется уступить могущественному натиску демократическихъ теченій. Во всякомъ случаѣ, существованіе свое англійская верхняя палата покупаетъ цѣной своей ничтожности. Что касается другихъ конституціонныхъ государствъ, то необходимо замѣтить, что только въ нѣкоторыхъ изъ нихъ, напр. въ Венгріи, Австріи, Германіи, отчасти Италіи, верхнія палаты сохранили аристократическій характеръ. Въ большинствѣ государствъ онѣ либо основаны на федеративномъ началѣ, либо состоятъ изъ такихъ же народныхъ представителей, какъ и нижнія палаты: ни въ томъ, ни въ другомъ случаѣ онѣ, разумѣется, аристократическаго элемента не представляютъ.

Какъ историческій типъ государственнаго устройства, смѣшанная форма далеко не всегда и не вездѣ оказывается возможной. Въ основѣ разсматриваемой теоріи лежитъ совершенно несостоятельная мысль о возможности искусственнаго воссозданія элементовъ, изъ которыхъ слагается идеально-организованная государственная власть. Въ дѣйствительности же большинство государствъ было бы навсегда обречено на "неправильное" суще-

ствованіе, если бы смѣшанная форма правленія являлась единственно-правильной. Не можетъ, напримѣръ, въ Сѣверо-Американскихъ Соединенныхъ Штатахъ возникнуть монархическая власть- и именно потому не можетъ, что въ великой демократической республикѣ не имѣется вовсе необходимыхъ для монархіи соціальныхъ элементовъ. Яркой и убѣдительной иллюстраціей невозможности искусственнаго возсозданія новыхъ общественныхъ элементовъ является попытка Наполеона I образовать вокругъ себя новую имперскую аристократію, хранительницу имперіи и династіи. Раздавая громкіе титулы, Наполеонъ создалъ раззолоченную толпу униженно-льстивыхъ лакеевъ, измѣнически предавшихъ его въ ту минуту, когда власть ускользнула изъ его рукъ.

Переходной и преходящій характеръ, такъ называемой, смѣшанной формы правленія, въ связи съ невозможностью искусственнаго образованія тѣхъ элементовъ, которые являются необходимыми ея предположеніями,- эти факты съ достаточной убѣдительностью свидѣтельствуютъ о несостоятельности теоріи, считающей смѣшанную форму единственно-правильной.

Современнымъ государствомъ является только демократическое государство. Въ зависимости отъ историческихъ условій,- въ одномъ случаѣ это демократическое государство облекается въ форму конституціонной монархіи, въ другомъ :- въ форму представительной или непосредственной республики: въ томъ и въ другомъ случаѣ обособленіе властей не можетъ и не должно итти въ разрѣзъ съ демократической природой современнаго государства.

Другая :- въ высшей степени существенная ошибка Монтескье заключается въ сближеніи теоріи обособленія властей съ теоріей у р а в н о в ѣ ш е н і я или к о о р д и н а ц і и ихъ.

Разсматривая обособленіе властей, какъ необходимую гарантію политической свободы, Монтескье справедливо полагаетъ, что оно должно быть устойчивымъ и неизмѣннымъ. А это, по его мнѣнію, возможно только въ томъ случаѣ, если ни одна изъ властей не является настолько сильной, чтобы узурпировать полномочія другихъ. Поэтому, необходимо, чтобы одна власть останавливала другую; необходимо равновѣсіе, б а л а н с и р о в а н і е властей.

Для того, чтобы учредить умѣренное правленіе, необходимо урегулировать власти, "прибавить, такъ сказать, гирю къ одной

изъ нихъ для того, чтобы она уравновѣшивала другую"*). Власти должны быть равносильны; онѣ должны либо дѣйствовать согласно, либо пребывать въ равновѣсіи, т.е. бездѣйствовать вовсе.

На теоріи уравновѣшенія властей Монтескье основываетъ свое ученіе объ отдѣльныхъ институтахъ конституціоннаго строя, - о королевской власти, о двупалатной системѣ, о взаимоотношеніи между законодательной и правительственной властью и др.

А между тѣмъ, не подлежитъ сомнѣнію, что обособленіе властей, понимаемое, какъ ихъ уравновѣшеніе, находится въ прямомъ противорѣчіи съ принципомъ е д и н с т в а государственной власти; именно потому всѣ, вообще, критики теоріи Монтескье свои возраженія направляютъ не противъ принципа обособленія, а противъ принципа уравновѣшенія властей.

До настоящаго времени во главѣ противниковъ теоріи обособленія властей называютъ обыкновенно Руссо. Дѣйствительно, абсолютистъ Руссо - противъ р а з д ѣ л е н і я в л а с т и: законодательная власть суверена-народа должна быть едина и нераздѣльна. Но и Руссо въ отдѣленіи исполнительной власти отъ законодательной усматриваетъ необходимое условіе подзаконности исполнительной власти, ея подчиненія власти законодательной.

Какъ извѣстно, демократіей Руссо называетъ такую форму правленія, въ которой законодательная и исполнительная власти, неотдѣленныя другъ отъ друга, находятся въ рукахъ суверена - народа. Казалось бы, говоритъ онъ, что не можетъ быть лучшей конструкціи, чѣмъ та, въ которой исполнительная власть соединена съ законодательной; но, именно, такое соединеніе влечетъ за собой неудовлетворительность управленія во многихъ отношеніяхъ. Въ демократіяхъ не различаются вещи, которыя д о л ж н ы б ы т ь различаемы. Тотъ, кто издаетъ законы, не долженъ ихъ исполнять. Народное собраніе не должно отвлекать вниманія отъ общихъ вопросовъ, сосредоточивая его на вопросахъ частныхъ. Исполнительная власть (la force publique) должна быть вручена сувереномъ соотвѣтствующему агенту, который соединяетъ ее въ своихъ рукахъ и осуществляетъ сообразно указаніямъ общей воли. Исполнительная власть, по опредѣленію Руссо, есть новый "корпусъ", отличный отъ подданныхъ и суве-

---

*) Ibid. кн.XI, гл.VI.

рена, занимающій между ними посредствующее мѣсто. Суверенъ и правительство - эти два отдѣльныхъ "corps" - должны быть строго отдѣлены другъ отъ друга. Если суверенъ хочетъ управлять или правительственная власть издаватъ законы, - твердое правило уступаетъ мѣсто безпорядку, сила и воля не дѣйствуютъ гармонично, государство разлагается и впадаетъ въ деспотизмъ, или анархію.

Послѣднія слова - не что иное, какъ новая варіація теоріи обособленія властей Монтескье *).

Съ безусловно отрицательнымъ отношеніемъ къ теоріи Монтескье мы встрѣчаемся въ современной германской литературѣ публичнаго права. По словамъ Лабанда, въ германской политической и государственно-правовой литературѣ по вопросу о несостоятельности этой теоріи съ давнихъ поръ установилось почти полное единогласіе.

Однако, и здѣсь отрицательное отношеніе къ теоріи Монтескье направлено не столько противъ принципа обособленія, сколько противъ принципа уравновѣшенія властей. Впервые Р.Ф.Молемъ было категорически указано, что "раздробленіе государственной власти на три другъ отъ друга обособленныхъ и н е з а в и с и м ы х ъ власти разлагаетъ государственный организмъ, превращаетъ единство во множество и практически ведетъ къ анархіи и разрушенію". Позднѣйшіе авторы, отвергая теорію Монтескье, ссылаются на одного Моля, не прибавляя къ сказанному имъ ни одного новаго аргумента. Между тѣмъ, само собою очевидно, что приведенный аргументъ направленъ не противъ обособленія, а противъ уравновѣшенія властей. Что касается теоріи обособленія властей, то, именно, въ германской доктринѣ - уже послѣ того, какъ Лабандъ такъ увѣренно отмѣтилъ "почти полное единогласіе" въ отрицательномъ къ ней отношеніи - мы встрѣча-

---

*) Мы не можемъ согласиться съ мнѣніемъ М.М.Ковалевскаго, (Происхожденіе современной демократіи, т.I, стр.614 и сл.), будто Руссо говоритъ не только о раздѣленіи, но и о равновѣсіи властей, въ томъ самомъ смыслѣ, въ какомъ понималъ его Монтескье. Это мнѣніе опровергается тѣми самыми цитатами изъ Руссо, которыя, въ его подтвержденіе, приводятся проф.Ковалевскимъ. И, вообще, теорія равновѣсія властей стоитъ въ безусловномъ противорѣчіи съ политической философіей Руссо.

емся съ в о з р о ж д е н і е м ъ этой теоріи, - въ ея новомъ, единственно-правильномъ значеніи.

Не подлежитъ сомнѣнію, что теорія уравновѣшенія властей, возникшая на почвѣ механической концепціи государства, противорѣчитъ принципу единства и нераздѣльности государственной власти. Если, дѣйствительно, государственная власть едина, то въ государствѣ всегда и необходимо существуетъ в е р х о в н а я власть, роля которой, именуемая закономъ, опредѣляя организацію и дѣятельность остальныхъ властей, стоитъ выше ихъ всѣхъ. Правильно понимаемое обособленіе властей ничего общаго съ раздѣленіемъ власти не имѣетъ. Такое обособленіе требуетъ отдѣленія правительственной и судебной власти отъ законодательной не для того, чтобы ихъ поставить рядомъ съ нею, а для того, чтобы ихъ подчинить ей; оно требуетъ п о д з а к о н н о с т и правительственной и судебной власти.

Въ этомъ - и только въ этомъ - своемъ значеніи начало обособленія властей должно быть разсматриваемо, какъ краеугольный камень западно-европейскаго конституціонализма. Отдѣленіе правительственной власти отъ законодательной, а также судебной - отъ той и другой, является необходимымъ условіемъ подзаконности какъ правительственной, такъ и судебной власти; именно, потому обособленіе властей является основнымъ принципомъ правового государства.

IV.

Правовымъ государствомъ мы называемъ государство, которое въ своей дѣятельности, въ осуществленіи правительственныхъ и судебныхъ функцій, связано и ограничено правомъ, стоитъ подъ правомъ, а не внѣ и надъ нимъ.

Современное государство осуществляетъ двоякаго рода функцію. Съ одной стороны, государство з а к о н о д а т е л ь с т в у е т ъ; государственная власть является т в о р ц о м ъ положительнаго права. Съ другой стороны, то же государство у п р а в л я е т ъ: оно дѣйствуетъ, осуществляя свои интересы въ предѣлахъ имъ же самимъ созданнаго права.

Законодательствуя, государство свободно; оно не связано

положительнымъ - обычнымъ и законодательнымъ - правомъ. Нѣтъ вѣчныхъ обычаевъ и законовъ. Положительное право не ставитъ никакихъ границъ законодательному творчеству государства. Конституція опредѣляетъ организацію государственной власти, - процессъ правотворчества, но не его содержаніе. Если въ конституціонномъ государствѣ король безъ участія парламента издастъ законъ, этотъ законъ будетъ недѣйствительнымъ, но не потому, что конституція ограничиваетъ законодателя, а потому, что король безъ парламента, по конституціи, не законодатель. Изданіе нѣкоторыхъ законовъ, напрм.: учредительныхъ или основныхъ, ставится конституціоннымъ правомъ въ особыя условія; изданный безъ соблюденія этихъ условій законъ будетъ недѣйствительнымъ, - но онъ будетъ таковымъ только потому, что онъ не будетъ закономъ. По самому существу своему, законодательная власть не можетъ быть ограничена закономъ.*)

Наоборотъ, то же государство, въ лицѣ своей правительственной власти, - правящее, а не законодательствующее государство - ограничено дѣйствующимъ положительнымъ правомъ. Издавая законъ, государство связываетъ и обязываетъ имъ не только подчиненныхъ ему индивидовъ, но вмѣстѣ съ тѣмъ, - посредственно или непосредственно - и само себя. Законъ возлагаетъ на правительственную власть опредѣленныя обязанности и предоставляетъ ей опредѣленныя права, - и, такимъ образомъ, государство въ лицѣ правительственной власти является п р а в о в ы м ъ с у б ъ е к т о м ъ, - субъектомъ публичныхъ (и, разумѣется, гражданскихъ) обязанностей и правъ.

Два одинаково безспорныхъ положенія: "государство творитъ право" и "государство является правовымъ субъектомъ" находятся, повидимому, въ непримиримомъ противорѣчіи другъ съ другомъ.

Какъ разрѣшается это противорѣчіе? Какимъ образомъ государство можетъ быть подчинено имъ же самимъ создаваемому праву? Какимъ образомъ правотворящее государство можетъ быть въ то же время государствомъ правовымъ?

---

*)O.Mayer. Deutsches Verwaltungsrecht 1, . 87 "Gesetz wird nicht vom Gesetze gebunden, das ist selbstverstandlich".

ГОСУДАРСТВЕННАЯ АРХИВНАЯ ИСТОРИЧЕСКАЯ БИБЛІОТЕКА

Отвергая теорію обособленія властей, германская доктрина не въ состояніи дать на этотъ вопросъ никакого отвѣта.

Единственная попытка юридической конструкціи правового государства въ германской литературѣ, - это теорія "самообязыванія" государственной власти, предложенная извѣстнымъ Гейдельбергскимъ профессоромъ Еллинекомъ. По мнѣнію Еллинека, основа правового государства имѣетъ метаюридическій характеръ; такой основой является этическая связанность государства его собственнымъ правомъ. Конечное основаніе всякаго права заключается въ томъ, что оно есть право дѣйствующее, что оно имѣетъ нормативную силу, дѣлающую его стимуломъ поведенія. Государство самоограничивается правомъ потому, что по господствующимъ въ настоящее время воззрѣніямъ, абстрактныя волеизъявленія государства связываютъ собственную его волю. Несмотря на наличныя убѣжденія въ самой широкой свободѣ законодательства, самому законодателю въ настоящее время чуждо теоретическое представленіе объ абсолютно - несвязанной законодательной власти.*)

Нельзя, конечно, не согласиться съ Еллинекомъ въ томъ, что государство "связано" правомъ и только потому является въ своихъ отношеніяхъ къ индивидамъ и другимъ государствамъ правовымъ субъектомъ. Поскольку государство творитъ право, оно связываетъ, слѣдовательно, своимъ правомъ само себя. Но, съ другой стороны, въ отличіе отъ Еллинека, необходимо признать, что этой связанности подлежитъ не государство вообще, а только дѣйствующее, управляющее государство, - государство, поскольку оно, в ъ п р е д ѣ л а х ъ п р а в а, свободно осуществляетъ свои интересы. Правовымъ субъектомъ государство является въ лицѣ своей п о д з а к о н н о й, правительственной и судебной власти. Наоборотъ, совершенно неубѣдительны попытки Еллинека доказать, что п о л о ж и т е л ь н о е право и, въ частности, законъ - связываетъ и обязываетъ самого законодателя.

Но если, такимъ образомъ, существо правового государства заключается именно въ подчиненности праву, въ подзаконности

---

*) *Г. Еллинекъ. Право современнаго государства (русск. перев.) 1 стр. 238 и сл.*

правительственной и судебной власти, то, очевидно, обособленіе властей является необходимымъ предположеніемъ правового государства. Только благодаря такому обособленію правительственная и судебная власти подчинены законодательной; только благодаря ему государство, въ лицѣ подзаконныхъ властей, является правовымъ субъектомъ, лицомъ публичнаго права.

Въ германской литературѣ уже Тонъ съ полной опредѣленностью указываетъ на обособленіе властей, какъ на необходимое условіе подзаконности правительственной власти. Въ послѣднее время съ такимъ же указаніемъ мы встрѣчаемся у цѣлаго ряда германскихъ публицистовъ. Такъ, напри., по словамъ Отто Майера, къ существу правового государства относится установленіе различія между законодательной и правительственной властью, - то, такъ часто ошибочно понимаемое, обособленіе властей (Trennung der Gewalten), которое германскія государства ввели у себя по французскому образцу и до сихъ поръ, несмотря на всѣ предостереженія (aller Verwarungen ungeachtet), фактически сохранили въ дѣйствіи. Признавая, что государство обязывается государствомъ, говоритъ Тецнеръ, мы тѣмъ самымъ различаемъ государство, какъ законодателя, - отъ государства, какъ субъекта правительственной власти. Въ распредѣленіи законодательства и управленія между различными органами идея объ управляющемъ государствѣ, связанномъ государствомъ, какъ законодателемъ, получаетъ свое, такъ сказать, видимое выраженіе. Органическое отдѣленіе управленія отъ законодательства является, по словамъ Сарвея, исходнымъ моментомъ правового государства.

V.

Правовымъ государствомъ является государство, осуществившее въ своей организаціи начало обособленія властей. Осуществленіе этого начала возможно не иначе, какъ въ условіяхъ представительной формы правленія. Правовое и конституціонное государство - синонимы; отожествленіе понятій правового и конституціоннаго государства является общимъ мѣстомъ современной германской доктрины государственнаго права. Господство зако -

нодательной власти въ конституціонномъ государствѣ обусловлено, прежде всего, представительнымъ характеромъ ея организаціи.

Парламентъ въ конституціонномъ государствѣ всегда и необходимо разсматривается - съ большимъ или меньшимъ основаніемъ, въ зависимости отъ природы дѣйствующаго избирательнаго права - какъ непосредственный выразитель народной воли. Законъ - общая воля (volonté générale), - господствуетъ надъ частными волеизъявленіями отдѣльныхъ органовъ государственной власти. Законъ и правительственное распоряженіе, по самому своему происхожденію, несоизмѣримыя величины; различіе ихъ источниковъ обусловливаетъ различную степень ихъ значенія и силы. Для того, чтобы законодательная власть стояла выше всѣхъ другихъ властей государства, необходимо, чтобы органъ законодательной власти, по своему происхожденію и составу, стоялъ внѣ бюрократическаго механизма управленія и надъ нимъ. Въ представительномъ государствѣ бюрократія служитъ народу, а не народъ бюрократіи.

Самое понятіе закона, какъ в ы с ш е й н о р м ы, по сравненію со всѣми другими нормами, - другими, хотя бы и столь же общими волеизъявленіями государственной власти - возникаетъ впервые въ конституціонномъ государствѣ. Какъ уже указано выше, публицистикѣ стараго режима извѣстно одно только матеріальное понятіе закона. Подъ закономъ понимается ею только общая норма, исходящая отъ верховной власти; наоборотъ, конкретное велѣніе, исходящее отъ той же власти, не признается закономъ и, въ противоположность закону, называется декретомъ, ордоннансомъ, патентомъ, Verordnung и т.д. Само собой разумѣется, что такое матеріальное понятіе закона является юридически безсодержательнымъ, ибо въ абсолютной монархіи законы и королевскія распоряженія, по своему юридическому значенію и юридической силѣ, ничѣмъ не отличаются другъ отъ друга.

Только законъ, въ формальномъ смыслѣ, какъ актъ законодательной власти, юридически отличенъ отъ распоряженія, какъ правительственнаго акта; и это различіе заключается, именно, въ томъ, что законъ является высшею нормою по сравненію съ правительственнымъ распоряженіемъ. Между тѣмъ, понятіе закона, въ формальномъ смыслѣ слова, какъ нормы, установленной законода-

тельнымъ собраніемъ и санкціонированной королемъ, возникаетъ впервые въ конституціонной монархіи.

Во Франціи это понятіе въ самомъ началѣ революціи создается закономъ 12 октября - 6 ноября 1789 г., ибо впервые въ этомъ законѣ категорически постановлено: "Декреты національнаго собранія, санкціонированные королемъ, будутъ носить наименованіе и обозначеніе законовъ" (Art. 7). Съ этого времени многочисленныя французскія конституціи и, вслѣдъ за ними, французская доктрина всецѣло усвоиваютъ формальное понятіе закона. Закономъ называется в с я к о е волеизъявленіе парламента, независимо отъ того, является оно общей нормой или конкретнымъ распоряженіемъ. Понятіе закона опредѣляется не характеромъ его содержанія, а степенью его юридической силы. Законъ есть в н е ш н я я норма, - и только.

Изъ Франціи формальное понятіе закона въ 40-хъ годахъ реципируется германскими конституціями и, еще раньше, германской доктриной (Моль, Бехтеръ, Пепфль, Пахаріе и др.).

Въ настоящее время формальное понятіе закона является господствующимъ въ законодательной доктринѣ. Законъ - волеизъявленіе высшей законодательной власти; волеизъявленія правительственной власти, - напр., правительственныя распоряженія "короля въ кабинетѣ" - юридически дѣйствительны лишь въ мѣру ихъ соотвѣтствія закону. Въ формальномъ понятіи закона мы находимъ, такимъ образомъ, наиболѣе яркое выраженіе идеи господства законодательной власти надъ властью правительственной и судебной.

Господство законодательной власти, покоящееся на обособленіи властей, является необходимымъ условіемъ п о д з а к о н н о с т и правительственной власти, правомѣрнаго характера отношеній между правительственной властью и гражданами. Въ правовомъ государствѣ отношеніе это является п р а в о о т н о ш е н і е м ъ, - т.е. отношеніемъ правового субъекта къ правовому объекту, а не властеотношеніемъ, т.е. не отношеніемъ субъекта къ объекту.

Подзаконная правительственная власть опредѣляется правомъ. Законодатель возлагаетъ на нее опредѣленныя обязанности и предоставляетъ ей опредѣленныя права. Обязанностямъ правительственной власти соотвѣтствуютъ права, ея правамъ - обязанности подвластныхъ. Подвластный въ отношеніи къ подзаконной, пра-

вительственной власти является субъектомъ обязанностей и правъ, - правовымъ субъектомъ.

Въ абсолютныхъ государствахъ подвластный является объек - томъ власти, подданнымъ, - и только. Въ правовомъ государствѣ отношеніе индивида къ государственной власти носитъ двоякій характеръ.

Какъ субъектъ публичныхъ обязанностей и правъ, - обязанно стей и правъ, которымъ соотвѣтствуютъ права и обязанности го- сударства, подданный является лицомъ публичнаго права, или - - что то же - гражданиномъ. Status гражданства слагается изъ публичныхъ обязанностей и правъ индивида. Съ другой стороны, для того, чтобы быть въ государствѣ гражданиномъ, субъектомъ обязанностей и правъ, - индивидъ долженъ, разумѣется, опредѣ- ляться правомъ государства, ибо свою правоспособность онъ по - лучаетъ отъ права. Другими словами, для того, чтобы въ дан - номъ правовомъ общеніи быть л и ц о м ъ, т.е. правовымъ субъ- ектомъ, необходимо находиться подъ даннымъ правомъ, быть его подданнымъ, необходимо принадлежать къ данному правовому об - щенію - то же, что принадлежать къ данному государству. При - надлежность къ государству, являющаяся необходимымъ предполо- женіемъ status'a гражданства, юридическимъ фактомъ, влекущимъ за собою возникновеніе совокупности публично-правовыхъ отно - шеній между индивидомъ и государствомъ, - носитъ техническое названіе подданства. Быть подданнымъ государства, значитъ при надлежать къ государству, подчиняться нормамъ создаваемаго имъ права.

Въ правовомъ государствѣ индивидъ является подданнымъ для того, чтобы быть гражданиномъ. Omnes legum servi sumus, гово- ритъ Цицеронъ, ut liberi esse possimus.

Какъ уже указано выше, принципъ обособленія властей явля- ется необходимымъ предположеніемъ отношенія гражданства. Мож- но быть лицомъ лишь по отношенію къ другому лицу, можно имѣть права лишь по отношенію къ тому, кто можетъ нести обязанности. Государство въ лицѣ своей п о д з а к о н н о й, правитель - ственной власти является лицомъ публичнаго права, субъектомъ обязанностей и правъ. Поэтому, отношеніе гражданства есть от- ношеніе не къ государству вообще, а къ подзаконной государ- ственной власти, къ правительству. Только по отношенію къ пра- вительству у гражданина имѣются права, потому что только пра-

вительство имѣетъ обязанности по отношенію къ нему.

Въ абсолютномъ государствѣ, отрицающемъ обособленіе властей, нѣтъ и не можетъ быть мѣста отношенію гражданства. Не случайно ученіе о субъективныхъ публичныхъ правахъ возникаетъ на почвѣ конституціоннаго строя. И если до настоящаго времени ученіе о субъективныхъ публичныхъ правахъ въ германской доктринѣ является однимъ изъ наиболѣе разработанныхъ вопросовъ конституціоннаго права, то это, въ значительной мѣрѣ, объясняется именно ея отрицательнымъ отношеніемъ къ началу обособленія властей. Изъ всѣхъ нѣмецкихъ публицистовъ мы считаемъ наиболѣе послѣдовательнымъ Борнгака, который, отвергая обособленіе властей, вмѣстѣ съ тѣмъ отвергаетъ самое понятіе субъективнаго публичнаго права.

Въ тѣсной связи съ ученіемъ о субъективныхъ правахъ стоитъ ученіе объ административной юстиціи; подобно первому и второе возникаетъ на почвѣ теоріи обособленія властей.

Подъ административной юстиціей современная доктрина государственнаго права понимаетъ своеобразную и обособленную организацію судебной власти, призванной къ защитѣ субъективныхъ публичныхъ правъ путемъ отмѣны незаконныхъ распоряженій административной власти.

Отожествляя начало обособленія властей съ началомъ уравновѣшенія ихъ, теорія Монтескье является, тѣмъ самымъ, - необходимымъ отрицаніемъ административной юстиціи, какъ особой формы суда. Подчиненіе администраціи судебному контролю разсматривается ея послѣдователями, какъ нарушеніе необходимаго равновѣсія между административной и судебной властью, какъ установленіе недопустимой гегемоніи второй власти надъ первой. Именно поэтому французское право революціоннаго періода (законъ 1800 г.) разсматриваетъ административную юстицію, какъ функцію административной, а не судебной власти; административная юстиція отличается отъ активной администраціи лишь тѣмъ, что первая владѣетъ коллегіальными, а вторая единоличными органами административной власти.

Съ другой стороны, отрицая начало обособленія властей, германская доктрина, равнымъ образомъ, приходитъ къ отрицанію судебнаго характера административной юстиціи. По мнѣнію Гнейста, административная юстиція отнюдь не является юсти -

ц і е й, въ собственномъ смыслѣ этого слова, - т.е. судебной организаціей, охраняющей неприкосновенность субъективныхъ публичныхъ правъ правительства и гражданъ въ ихъ взаимныхъ отношеніяхъ другъ къ другу. Административное право есть совокупность нормъ, опредѣляющихъ осуществленіе государственной власти, исходящихъ отъ государства и существующихъ черезъ государство и только въ немъ. Административная юстиція призвана къ исправленію всякаго рода неправильностей, допущенныхъ правительствомъ при осуществленіи имъ своей власти.

Она охраняетъ объективный правопорядокъ, а не субъективныя - публичныя права; она облекаетъ административные акты въ судебную форму, предоставляющую заинтересованнымъ такія же гарантіи, какія даются обыкновеннымъ судомъ. Административная юстиція есть не что иное, какъ своеобразная организація административной власти, характеризуемая коллегіальнымъ устройствомъ, независимостью членовъ и формальной процедурой.

Разсматриваемая съ этой точки зрѣнія, административная юстиція является искусственнымъ приспособленіемъ, - чѣмъ-то въ родѣ регулятора паровой машины, - обезпечивающимъ правильное и равномѣрное дѣйствіе правительственнаго механизма; судебный характеръ административной юстиціи отнюдь не вытекаетъ изъ ея сущности и не требуется внутренней ея природой.

Признавая административную юстицію, -архимедовъ рычагъ правового государства, - судебной, а не административной функціей, - мы тѣмъ самымъ необходимо признаемъ, что ея задачей н е п о с р е д с т в е н н о является охрана объективнаго правопорядка. Только на почвѣ ученія о субъективныхъ правахъ можетъ быть построено ученіе объ административной юстиціи, какъ особенной формѣ суда; въ свою очередь необходимымъ предположеніемъ ученія о субъективныхъ публичныхъ правахъ является, какъ уже указано выше, теорія обособленія властей.*)

Возникая на почвѣ теоріи обособленія властей, администра-

---

*) *Во французской литературѣ административнаго права, начиная съ Адольфа Нове, - напр., въ трудахъ* Laferrier'a, Serrigni *и др., предшествовавшихъ труду Гнейста, административная юстиція разсматривается, какъ особая форма суда, призваннаго къ охранѣ субъективныхъ публичныхъ правъ путемъ отмѣны незаконныхъ распоряженій администратиной власти. Въ новѣйшихъ тру -*

тивная юстиція является наиболѣе существенной и необходимой гарантіей правомѣрнаго характера правительственной власти. Другой, равнымъ образомъ существенной и необходимой, гарантіей такой правомѣрности является институтъ уголовной (и, конечно, гражданской) отвѣтственности должностныхъ лицъ и, въ частности, институтъ отвѣтственности министровъ. До тѣхъ поръ, пока во главѣ правительственной власти стоитъ абсолютный монархъ, о правильной организаціи отвѣтственности, хотя-бы и подчиненныхъ властей, не можетъ быть рѣчи, ибо всякій подчиненный агентъ, начиная съ министра, разсматривается, какъ исполнитель воли, - по существу, надзаконной - абсолютнаго монарха. Само собою понятно, что, при такихъ условіяхъ, въ абсолютной монархіи министры не могутъ быть привлекаемы къ отвѣтственности иначе, какъ усмотрѣніемъ верховной власти. При этомъ, самая отвѣтственность министровъ, по необходимости, носитъ не столько уголовный, сколько дисциплинарный характеръ: она является отвѣтственностью не за нарушеніе закона, а за неисполненіе служебнаго долга, за неповиновеніе волѣ монарха.

И точно также, такъ называемая "административная гарантія", т.е. требованіе разрѣшенія начальства для привлеченія къ отвѣтственности низшихъ должностныхъ лицъ, является логическимъ слѣдствіемъ надзаконнаго характера административной власти вообще. Низшіе агенты правительственной власти, дѣйствуя, хотя-бы и незаконно, но соотвѣтственно "видамъ" и намѣреніямъ высшаго правительства", никакой отвѣтственности не подлежатъ.

Цѣль "административной гарантіи" и заключается въ томъ, что начальство, разрѣшая судебное преслѣдованіе, тѣмъ самымъ удостовѣряетъ, что нарушеніе закона, вмѣняемое подчиненному въ вину, совершено послѣднимъ proprio motu безъ какихъ бы то ни было указаній со стороны начальства. "Административная гарантія", существовавшая, въ той или иной формѣ, во всѣхъ абсолютныхъ монархіяхъ, является наилучшимъ выраженіемъ надзаконнаго характера административной власти, не отдѣленной отъ власти законодательной.

дажъ французскихъ ученыхъ, у Aucoca, Saint Girons'a и др. эта точка зрѣнія выражена необыкновенно отчетливо и ясно.

Какъ уже указано было выше, въ эпоху великой революціи французская конституціонная доктрина понимаетъ раздѣленіе властей (séparation des pouvoir) въ смыслѣ ихъ уравновѣшенія. Подъ ея вліяніемъ законодательство революціонной эпохи (ст.75 конституціи VIII г.), заимствуя принципъ "административной гарантіи" изъ стараго права, обуславливаетъ судебное преслѣдованіе должностныхъ лицъ за противозаконныя дѣйствія, имѣющія должностной характеръ (relatifs à leurs fonotions) предварительнымъ разрѣшеніемъ государственнаго совѣта. Цѣль "административной гарантіи" усматривается, такимъ образомъ, въ обезпеченіи правительственной власти отъ возможныхъ на нее посягательствъ со стороны судебной власти.

Не подлежитъ сомнѣнію, что, съ точки зрѣнія правильно-понимаемой теоріи обособленія властей, институтъ "административной гарантіи" представляется во всѣхъ отношеніяхъ несостоятельнымъ. Если дѣйствительно отдѣленіе правительственной власти отъ законодательной имѣетъ своей цѣлью и своимъ слѣдствіемъ подчиненіе первой власти второй, то, очевидно, репрессія должностныхъ преступленій должна быть исключительнымъ дѣломъ стоящаго внѣ администраціи, независимаго и общаго суда. Во Франціи отмѣна "административной гарантіи" явилась однимъ изъ первыхъ законодательныхъ актовъ временнаго республиканскаго правительства: "гарантія" отмѣнена категорически и безусловно закономъ 19 сентября 1870 г.

Что касается отвѣтственности министровъ, то, казалось бы, послѣдовательное примѣненіе принципа "административной гарантіи" необходимо требовало, чтобы привлеченіе министровъ къ отвѣтственности обусловлено было предварительнымъ соизволеніемъ монарха. Въ дѣйствительности, однако, конституціонная доктрина, съ самаго начала, подъ несомнѣннымъ вліяніемъ Монтескье, въ вопросѣ объ отвѣтственности министровъ пошла по иному пути. Разсматривая въ знаменитой 6-ой главѣ XI - ой книги "Духа законовъ" англійскую конституцію, какъ образцовую во всѣхъ отношеніяхъ, Монтескье поставленъ былъ въ необходимость теоретическими соображеніями оправдать исторически сложившійся въ Англіи порядокъ привлеченія къ отвѣтственности ближайшихъ совѣтниковъ короны. Объ отвѣтственности м и н и с т р о в ъ Монтескье, впрочемъ, не говоритъ; онъ говоритъ "о

гражданахъ, которые въ общественныхъ дѣлахъ посягаютъ на народныя права и совершаютъ преступленія, которыхъ установлен - ные судьи не могутъ или не хотятъ карать". Такіе граждане должны быть привлекаемы къ отвѣтственности палатою общинъ и судимы верхнею палатой, - т.е. палатою пэровъ. Монтескье со - знаетъ вполнѣ, что такой порядокъ идетъ въ разрѣзъ съ принципомъ обособленія властей; тѣмъ не менѣе, онъ считаетъ его единственно цѣлесообразнымъ и справедливымъ, - не въ интересахъ поддержанія законности управленія, а "въ частномъ интересѣ лицъ, подлежащихъ уголовному суду". Подъ вліяніемъ Монтескье, англійская система отвѣтственности министровъ заимствуется многими континентальными конституціями; въ частности, система эта во Франціи санкціонируется конституціями 1814 и 1830 гг., а также дѣйствующимъ нынѣ конституціоннымъ закономъ 16 іюля 1875 г. Въ нѣкоторыхъ конституціонныхъ государствахъ англійская система подвергается значительной модификаціи: удерживая существующій въ Англіи порядокъ преданія министровъ суду, - т.е. порядокъ преданія ихъ суду палатой народныхъ представителей, многія конституціи самый судъ надъ министрами поручаютъ либо высшему уголовному суду (Бельгія, Румынія), либо особому государственному суду, спеціально образованному для разсмотрѣнія дѣлъ о преступленіяхъ по должности, совершаемыхъ министрами (Австрія, Венгрія, Саксонія, Швеція и Норвегія и др.).

Исторически сложившаяся въ Англіи система отвѣтственности министровъ, съ точки зрѣнія теоріи обособленія властей, представляется во многихъ отношеніяхъ несостоятельной. Въ правовомъ государствѣ уголовная отвѣтственность министровъ должна имѣть въ виду одну только цѣль, - а именно: охраны неприкосновенности законовъ, репрессіи противозаконныхъ дѣяній.

Между тѣмъ, при осуществленіи карательной власти парламентомъ, именно эта цѣль оказывается недостижимой. Въ самой Англіи, какъ свидѣтельствуетъ историческій опытъ, такъ называемая, юридическая отвѣтственность министровъ въ свое время служила могущественнымъ средствомъ парламентскаго контроля не столько надъ законностью, сколько надъ цѣлесообразностью правительственныхъ министровъ. Въ настоящее время такимъ средствомъ, гораздо болѣе справедливымъ и дѣйствительнымъ, является, такъ называемая, политическая отвѣтственность министровъ.

По самому существу своей власти въ правовомъ государствѣ, парламентъ не можетъ осуществлять непосредственно функцій уголовнаго суда. Конечно, въ видахъ усиленія контроля надъ законностью правительственныхъ актовъ, палатѣ народныхъ представителей должно быть предоставлено право преданія министровъ суду, но то же право, наряду съ парламентомъ, могло бы быть предоставлено и высшей судебной власти. По жалобамъ частныхъ лицъ или ex officio, высшая судебная инстанція могла бы постановить о преданіи министровъ суду,- въ томъ же порядкѣ, въ какомъ низшія инстанціи постановляютъ о преданіи суду низшихъ агентовъ правительственной власти.

Во всякомъ случаѣ, самый судъ надъ министрами въ правовомъ государствѣ долженъ быть дѣломъ не законодательной, а судебной власти.

VI.

Подведемъ итоги.

Правовымъ мы называемъ государство, въ которомъ правительственная и судебная власти подчинены законодательной,- государство, которое признаетъ обязательнымъ для себя, какъ правительства и суда, создаваемыя имъ же, какъ законодателемъ, юридическія нормы.

Подзаконность правительственной и судебной власти необходимо предполагаетъ обособленіе властей,- отдѣленіе правительственной власти отъ законодательной,- и судебной отъ той и другой.

Начало обособленія властей должно быть положено въ основу юридической конструкціи правового государства. Этимъ началомъ опредѣляются его важнѣйшіе институты: господство законодательной власти надъ властями подзаконными; формальное понятіе закона, какъ высшей нормы; отношеніе гражданства, существующее наряду съ отношеніемъ подданства, между индивидомъ и государствомъ; административная юстиція; отвѣтственность министровъ.

Начало обособленія властей остается чуждымъ государственному строю абсолютныхъ монархій. Послѣдовательное и полное осуществленіе этого начала возможно не иначе, какъ въ услові-

яхъ конституціоннаго государственнаго строя.

Только конституціонное государство является государствомъ правовымъ. Безъ организованной системы конституціонныхъ гарантій правовое государство немыслимо и невозможно.

Глава II.

КОНСТИТУЦІОННАЯ МОНАРХІЯ, КАКЪ ПРАВОВОЕ ГОСУДАРСТВО.

I.

Начало обособленія властей наиболѣе послѣдовательно и, такъ сказать, наглядно осуществляется республиканскимъ строемъ. Законодательная власть принадлежитъ либо народному собранію въ непосредственныхъ республикахъ, либо парламенту въ республикахъ представительныхъ; исполнительная власть принадлежитъ либо президенту, либо правительственной коллегіи, подчиненнымъ законодательной власти, дѣйствующимъ подъ ея руководствомъ и контролемъ.

Гораздо сложнѣе организація конституціонныхъ монархій. По своему происхожденію конституціонная монархія должна быть разсматриваема, какъ переходная форма,- какъ компромиссъ между старымъ и новымъ порядкомъ. Послѣдовательнымъ и полнымъ воплощеніемъ демократическихъ идей является, конечно, одна только республиканская форма правленія. Однако, необходимыя соціальныя предположенія, культурныя и соціальныя основы республиканскаго строя не всегда и не вездѣ имѣются налицо. Монархическія традиціи необыкновенно сильны и живучи. До тѣхъ поръ, пока въ сознаніи народныхъ массъ монархъ остается живымъ олицетвореніемъ государственной идеи, республика, какъ таковая, невозможна, ибо республика будетъ мыслиться, какъ анархія, до тѣхъ поръ, пока государство мыслится, какъ монархъ.

Начало обособленія властей - раціональное начало; оно необходимо претерпѣваетъ болѣе или менѣе значительныя отклоненія, преломляясь въ исторической средѣ современныхъ монархій.

Какимъ же образомъ осуществляется начало обособленія властей въ конституціонной монархіи? Или, другими словами, како-

ва юридическая природа монархической власти въ конституціонномъ государствѣ?

II.

Теорія Монтескье конструируетъ королевскую власть въ конституціонной монархіи, какъ исполнительную власть. Въ Англіи законодательная власть, по ученію Монтескье, принадлежитъ палатѣ пэровъ и палатѣ общинъ, исполнительная - королю, судебная осуществляется не постояннымъ учрежденіемъ, а коллегіей присяжныхъ, избираемыхъ изъ среды народа.

Въ составъ законодательной власти монархъ не входитъ; если бы монархъ принималъ участіе въ законодательствѣ по праву законодательствовать (par la faculté de statuer), въ государствѣ не было бы свободы. Но для того, чтобы установить равновѣсіе властей, необходимо "прибавить гирю" къ исполнительной власти; такою гирей являются нѣкоторыя права монарха, какъ органа исполнительной власти, въ области законодательства. Такъ, монарху должно быть предоставлено право останавливать рѣшенія законодательной власти, потому что иначе она стала бы деспотической и могла бы лишать короля его прерогативъ. Монархъ стоитъ внѣ законодательной власти; его участіе въ законодательствѣ носитъ чисто отрицательный характеръ: оно выражается въ, такъ называемомъ, veto.

Законъ создается законодательнымъ корпусомъ, и въ правотворческомъ актѣ монархъ никакого участія не принимаетъ; но, подобно римскимъ трибунамъ, монархъ можетъ наложить на законъ свое veto; онъ можетъ умертвить уже живой законъ. Кромѣ того, участіе исполнительной власти въ законодательствѣ выражается въ правѣ монарха созывать и распускать законодательное собраніе, опредѣлять начало и продолжительность его сессіи.*)

Политическая теорія Руссо, во многихъ отношеніяхъ отлич -

---

*) Esprit des lois. XI ch. VI.

ная отъ теоріи Монтескье, сходится съ ней во взглядѣ на ко - роля, какъ на исполнителя, слугу законодательной власти. Законодательная власть должна быть осуществляема непосредственно народомъ; исполнительная власть можетъ быть поручена королю. Король - агентъ суверенаго народа , осуществляющій отъ его имени свою власть. Народъ во всякое время можетъ ограничить, измѣнить и вовсе отнять у короля его власть. Всякое законное правительство, говоритъ Руссо, должно быть республиканскимъ; слѣдовательно, монархія есть ни что иное, какъ республика.

Въ первую эпоху континентальнаго конституціонализма воззрѣніе на короля, какъ на главу исполнительной власти, пользуется всеобщимъ признаніемъ. Исходя изъ такого воззрѣнія, Руссо и другіе политическіе мыслители этой эпохи идутъ гораздо дальше Монтескье. Отвергая теорію р а в н о в ѣ с і я влаетей, Руссо справедливо доказываетъ, что нѣтъ никакого основанія предоставлять королю, какъ главѣ исполнительной власти, право на участіе въ законодательной власти, - и въ частности, право наложенія veto на законъ и право созыва и распущенія палатъ. Осуществленіе начала обособленія и равновѣсія властей требуетъ, по мнѣнію Мабли, чтобы у короля бало отнято какъ завѣдываніе финансами и налогами, такъ и право объявлять войну и заключать миръ, созывать и распускать парламентъ; наконецъ, отказывать въ утвержденіи законовъ. Дѣятелями учредительнаго собранія король разсматривается, какъ органъ служебной исполнительной власти. Народное собраніе, говоритъ Сіэсъ, - голова; король - руки. Развѣ совѣтуется когда - нибудь голова съ руками? - Французская конституція 1791 г. делегируетъ законодательную власть національному собранію, исполнительную власть - королю. Какъ органъ исполнительной власти, король права законодательной санкціи лишенъ; ему принадлежитъ, однако, право суспенсивнаго (пріостанавливающаго) veto. Онъ можетъ потребовать повторнаго обсужденія законопроекта палатой; принятый тремя послѣдовательными легислатурами, законопроектъ становится закономъ безъ санкціи короля. Конституція признаетъ за палатой право собираться въ опредѣленный срокъ независимо отъ воли короля. Она не можетъ быть распущена королемъ. Право законодательной иниціативы королю не принадлежитъ; онъ только можетъ предложить законодательному корпусу принять во

вниманіе тотъ или иной предметъ. Объявленіе войны и заключеніе мира составляетъ право законодательнаго собранія.

Совершенно аналогичнымъ образомъ конструируется королевская власть въ другихъ, болѣе раннихъ конституціяхъ, отразившихъ въ себѣ вліяніе французской конституціи 1791 г., - такъ, напримѣръ, въ польской 1791 г. , испанской 1812 г., сицилійской 1820 г. и др. Изъ дѣйствующихъ въ настоящее время конституцій на такой же точкѣ зрѣнія стоитъ норвежская 1814 г. Королю, по этой конституціи, принадлежитъ исполнительная власть (ст.3). Законодательная власть осуществляется націей черезъ посредство стортинга, состоящаго изъ двухъ палатъ, - лагтинга и Одельстинга (ст.49). Королю принадлежитъ лишь право суспенсивнаго veto; законопроекъ, принятый тремя послѣдовательными легислатурами, становится закономъ, хотя бы онъ не получилъ королевской санкціи (ст.79; законъ 24 апр. 1869 г.).

Въ теоріи до настоящаго времени ученіе о королевской власти, какъ о власти исполнительной, является безусловно господствующимъ во французской литературѣ. По мнѣнію Батби, конституціонный король - не что иное, какъ наслѣдственный президентъ; президентъ республики - не что иное, какъ временный конституціонный король. На этой точкѣ зрѣнія стоятъ Сенъ - Жиронъ, Эсменъ .*)

Если мы отъ теоріи обратимся къ положительнымъ законодательствамъ, то несомнѣнно, намъ придется констатировать, что воззрѣніе на королевскую власть, какъ на власть исполнительную, не находитъ себѣ подтвержденія, какъ въ дѣйствующихъ теперь конституціяхъ, такъ и въ неписанномъ (обычномъ) правѣ современныхъ конституціонныхъ государствъ.

Такъ, прежде всего, англійское конституціонное право, съ котораго будто бы списана теорія Монтескье, находится съ этой теоріей въ явномъ и безусловномъ противорѣчіи. Воззрѣніе на короля, какъ исполнительную власть, никоимъ образомъ не можетъ быть согласовано съ понятіемъ "королевской прерогативы" - основнымъ понятіемъ англійскаго конституціоннаго права. Въ исторіи политическихъ ученій твердо установилось мнѣніе, признающее Блекстона вѣрнымъ послѣдователемъ Монтескье . И дѣй-

---

*) *Эсменъ. Основныя начала госуд. права. Т.I, стр. 167 и слѣд.*

ствительно, не подлежитъ сомнѣнію, что теорія обособленія властей въ полной мѣрѣ усвоена Блекстономъ и повторяется имъ - чуть ли не въ подлинныхъ выраженіяхъ Монтескье - примѣнительно къ англійской конституціи. Тѣмъ не менѣе, въ вопросѣ объ юридической природѣ королевской власти, Блекстонъ - догматикъ, никогда не покидавшій почвы положительнаго права, - существеннымъ образомъ расходится съ Монтескье.

И по теоріи Блекстона, исполнительная власть въ Англіи принадлежитъ одному лицу, монарху, но власть законодательная принадлежитъ парламенту, с о с т о я щ е м у и з ъ к о р о л я, л о р д о в ъ и о б щ и н ъ. Въ отличіе отъ Монтескье, Блекстонъ считаетъ короля "интегральной частью" парламента. Парламентъ, "великая корпорація, политическій корпусъ страны", состоитъ изъ короля, свѣтскихъ и духовныхъ лордовъ и общинъ; всѣ эти элементы въ совокупности образуютъ парламентъ. Право veto принадлежитъ королю, не какъ главѣ исполнительной власти, а какъ интегральной части власти верховной, законодательной.

Конструкція королевской власти, установленная Блекстономъ, является до настоящаго времени въ англійской литературѣ господствующей. "Законодательная власть въ Англіи, говоритъ Энсонъ, принадлежитъ королю въ парламентѣ". Законы издаются въ Англіи королемъ, съ вѣдома и согласія лордовъ и коммунъ, в л а с т ь ю к о р о л я, л о р д о в ъ и к о м м у н ъ.

И, точно также, въ современномъ конституціонномъ правѣ западно-европейскихъ континентальныхъ государствъ мы не встрѣчаемся нигдѣ (кромѣ Норвегіи) съ конструкціей королевской власти, какъ власти исполнительной.

Какъ извѣстно, нѣкоторыя (весьма немногія) изъ дѣйствующихъ конституцій провозглашаютъ въ самомъ своемъ текстѣ принципъ народнаго суверенитета. Такъ, согласно ст. 25 бельгійской конституціи (1831 г.), всѣ власти исходятъ отъ націи; онѣ осуществляются въ порядкѣ, установленномъ конституціей. Тожественное постановленіе мы находимъ въ румынской конституціи 1866 г. (ст. 31) и греческой 1864 г. (ст. 21), составленныхъ по образцу бельгійской. Въ Италіи съ 1866 г. король титулуется

королемъ "Божіей милостью и в о л е ю н а р о д а " *).

Провозглашеніе принципа народнаго суверенитета исторически объясняется народнымъ происхожденіемъ назнанныхъ конституцій:**) теоретически провозглашеніе этого принципа, вопреки утвержденію большинства германскихъ государствовѣдовъ, существа монархической власти не касается вовсе. Современное ученіе о государствѣ, вообще, признаетъ, что субъектомъ государственной власти является само государство или народъ въ томъ смыслѣ, въ какомъ этотъ терминъ употребляется цитированными конституціями. Какъ монархъ, такъ и парламентъ являются о р г а н а м и государственной власти, а не ея субъектами; и въ этомъ отношеніи никакого различія между прусскимъ и бельгійскимъ королемъ не существуетъ. Вездѣ и всюду власть п р и н а д л е ж и т ъ государству (или народу) и лишь о с у щ е с т в л я е т с я парламентомъ и королемъ. Теорія монархическаго суверенитета, признававшая монарха субъектомъ, а не органомъ государственной власти, отжила свое время; она такъ же мало примѣнима къ германскимъ государствамъ, какъ и къ романскимъ. И въ Пруссіи, хотя этого конституція не говоритъ, всѣ власти "исходятъ" отъ народа (т.е.отъ государства)и только осуществляются народнымъ представительствомъ и короной.

Что касается существа королевской власти, то оно опредѣляется совершенно одинаковымъ образомъ, какъ конституціями, провозглашающими принципъ народнаго суверенитета, такъ и конституціями, этого принципа не провозглашающими.

Такъ, согласно бельгійской конституціи, законодательная власть осуществляется к о л л е к т и в н о королемъ, палатой депутатовъ и сенатомъ (ст.26). Исполнительная власть принадлежитъ королю (ст.29). Право инипіативы принадлежитъ к а ж д о й и з ъ т р е х ъ о т р а с л е й законодательной власти (ст.67). Король санкціонируетъ и публикуетъ законы (ст.69).

---

*) Принципъ народнаго суверенитета провозглашается также нѣкоторыми германскими конституціями эпохи 48-49 гг., см.напр., Anhalt-Dessau, V.U. 1848. § 4. Die Regirungsform ist die demokratiosch-monarchische. §5. Alle Gewalten gehen vom Volke aus.

**) Срв. Градовскій. Государственное право важнѣйшихъ европейскихъ державъ, стр.114 и слѣд.

Палаты собираются въ срокъ, установленный конституціей, но королю принадлежитъ право созыва экстраординарныхъ сессій до срока (ст.70). Король закрываетъ сессію, распускаетъ палаты, отсрочиваетъ ихъ засѣданія (ст.71,72). Король является главой государства (ст.62).

Съ другой стороны, по прусской конституціи, законодательная власть принадлежитъ, равнымъ образомъ, с о в м ѣ с т н о королю и обѣимъ палатамъ. Для каждаго закона требуется согласіе короля и обѣихъ палатъ (ст.62). Исполнительная власть принадлежитъ одному королю (ст.45). Право инціативы принадлежитъ королю и обѣимъ палатамъ (ст.64). Палаты созываются королемъ въ срокъ, установленный конституціей; въ случаѣ необходимости, онъ можетъ ихъ созвать и въ другой срокъ (ст.76). Король открываетъ и закрываетъ сессіи, распускаетъ палаты и отсрочиваетъ ихъ засѣданія (ст.ст.51,52,77). Король является главой государства (ст.55).

Совершенно аналогичныя постановленія, опредѣляющія существо королевской власти, мы находимъ и во всѣхъ остальныхъ, какъ романскихъ, такъ и германскихъ конституціяхъ.

Такимъ образомъ, можно констатировать слѣдующій,-казалось бы,- вполнѣ безспорный фактъ: теорія, конструирующая королевскую власть, какъ власть исполнительную, стоитъ въ безусловномъ противорѣчіи съ совокупностью дѣйствующихъ въ настоящее время конституцій По современному конституціонному праву, король является не только главой исполнительной власти, но, въ то же время, интегральной частью верховной законодательной власти. Въ этомъ своемъ значеніи онъ признается главой государства.

Само собой разумѣется, что противорѣчіе, несомнѣнно существующее между разсматриваемой теоріей и положительнымъ законодательствомъ конституціонныхъ государствъ, не можетъ не имѣть логическихъ основаній, коренящихся въ самой природѣ королевской власти. Не случайно различныя конституціи опредѣляютъ одинаковымъ образомъ юридическую природу королевской власти, не смотря на существенно различное политическое ея значеніе въ различныхъ государствахъ. Теорія Монтескье и его послѣдователей - логически невозможна. Основные институты монархіи - наслѣдственный и пожизненный характеръ монархической власти, безотвѣтственность монарха, его прерогативы - имѣютъ

значеніе и смыслъ лишь въ томъ предположеніи, что король является органомъ не только исполнительной - но и законодательной, т.е. верховной власти. Надъ нимъ нѣтъ высшей власти, и потому онъ безотвѣтственъ: summa sedes a nemine judicatur. Онъ воплощаетъ въ своемъ лицѣ величество и силу государства, - и потому его тронъ обставленъ великолѣпіемъ и блескомъ. Наоборотъ, если монархъ только органъ исполнительной власти, если онъ р у к а , покорно исполняющая волю г о л о в ы , т. е. законодательной власти, - всѣ атрибуты, выкованные для короля-законодателя, не по плечу королю-слугѣ, какъ тяжелые доспѣхи рыцаря не по плечу его оруженосцу. Пожизненный, наслѣдственный и безотвѣтственный характеръ п о д ч и н е н н о й власти является въ одинаковой мѣрѣ безсмысленнымъ въ теоріи и невозможнымъ на практикѣ. Если только отказаться отъ теоріи равновѣсія властей, - а несостоятельность этой теоріи можетъ считаться доказанной, - какъ отвѣтить на вопросъ: почему королю, какъ исполнительному органу, принадлежитъ въ области законодательства право абсолютнаго veto? Вѣдь нельзя-же, въ самомъ дѣлѣ, въ этомъ правѣ, вслѣдъ за Монтескье, видѣть какую - то гирю, искусственный привѣсокъ къ исполнительной власти. А если это такъ, то, очевидно, монархическая власть, какъ власть исполнительная, логически невозможна. Радикальная публицистика временъ французской революціи не замедлила сдѣлать этотъ выводъ изъ теоріи Монтескье. Въ частности, республиканская конституція 1793 г. явилась прямымъ и необходимымъ выводомъ изъ тѣхъ теорій, которыя, признавая органомъ верховной власти парламентъ, отводятъ королю подчиненную исполнительную роль.

III.

Непопулярность теоріи обособленія властей въ германской публицистикѣ объясняется, въ значительной мѣрѣ, вышеизложеннымъ ея воззрѣніемъ на существо монархической власти. До настоящаго времени, подъ вліяніемъ чисто - политической теоріи "истиннаго монархизма" ("монархическій принципъ"), провозглашенной еще на Вѣнскомъ конгрессѣ, германскіе публицисты разсматриваютъ монарха, какъ единаго носителя единой и нераз-

дѣльной государственной власти, осуществляемой имъ самимъ, - при необходимомъ содѣйствіи другихъ органовъ и, между прочимъ, народнаго представительства.

До настоящаго времени многими германскими публицистами "монархическій принципъ" признается самобытнымъ національнымъ принципомъ германскаго государственнаго права *). Тѣмъ не менѣе, исторически принципъ этотъ французскаго происхожденія: впервые онъ находитъ себѣ категорическое выраженіе въ Хартіи 1814 г. Согласно Хартіи, вся полнота власти сосредоточена въ особѣ монарха, - и только ея осуществленіе опредѣляется конституціей, сообразно потребностямъ времени. Провозглашеніе "монархическаго принципа" не помѣшало, однако, Хартіи признать, что "законодательная власть осуществляется коллективно королемъ, палатою пэровъ и палатой департаментскихъ депутатовъ" (ст.15). "Монархическій принципъ" реставраціи является историческимъ воспоминаніемъ, - однимъ изъ звеньевъ той "цѣпи временъ", которою реставрація тщетно пытается связать прошлое Франціи съ ея настоящимъ.

Заключительные акты Вѣнскаго конгресса заимствуютъ "монархическій принципъ" изъ Хартіи Людовика XVIII. Знаменитый §57 закл. акта гласитъ: "такъ какъ германскій союзъ состоитъ изъ суверенныхъ князей, то, сообразно установленному этимъ фактомъ началу, совокупная государственная власть соединяется въ лицѣ главы государства, и суверенъ можетъ быть связанъ, по конституціи, содѣйствіемъ чиновъ лишь въ осуществленіи нѣкоторыхъ опредѣленныхъ правъ". Принципъ, установленный Вѣнскимъ конгрессомъ, получаетъ дальнѣйшее развитіе въ многочисленныхъ постановленіяхъ (Bundesbeschlüsse) Германскаго Союза; такъ, постановленіе Союзнаго Собранія 10 августа 1824 г. вмѣняетъ союзнымъ государствамъ въ обязанность строго слѣдить за тѣмъ, чтобы осуществленіе чинами предоставленныхъ имъ конституціей правъ ни въ чемъ не нарушало монархическаго принципа. Постановленіе 28 іюня 1832 г. признаетъ германскихъ сувереновъ, какъ членовъ союза, не толь-

---

*) Friedrich Julius Stahl возстаетъ противъ теоріи обособленія властей именно потому, что существеннымъ ея моментомъ онъ считаетъ признаніе короля исключительно органомъ исполнительной власти. (Das monarchische Princip. Hdlb. 1845, стр.1).

ко управомоченными, но и обязанными отклонять всякія петиціи членовъ, идущія въ разрѣзъ съ монархическимъ принципомъ.

Подъ вліяніемъ совѣстнаго законодательства и нѣкоторыя германскія конституціи эпохи, предшествующей 48 г., опредѣляютъ существо монархической власти въ духѣ заключительныхъ актовъ Вѣнскаго конгресса. Таковы, напримѣръ, конституціи: баварская 1818 г. (Titel II,§1), баденская 1818 г. (§5), вюртембергская 1819 г. (§4), германская 1820 г. (§4), саксонская 1831 г.(§4) и мн. др.

Въ теченіе первой половины XIX в. германская литература публичнаго права разсматриваетъ монархическій принципъ, какъ п о л и т и ч е с к і й п о с т у л а т ъ, опредѣляющій существо монархической власти, - власти, каковой она д о л ж н а б ы т ь въ конституціонномъ государствѣ. Изъ монархическаго принципа публицистика дѣлаетъ рядъ болѣе или менѣе существенныхъ выводовъ, и каждый изъ этихъ выводовъ является т р е б о в а н і е м ъ, предъявляемымъ къ законодателю, ставшему на путь конституціонной реформы.

Такъ, Мауренбрехеръ выводитъ изъ монархическаго принципа исключительность права королевской инициативы, неотвѣтственность министровъ предъ собраніемъ чиновъ за неисполненіе законовъ, вліяніе представительныхъ собраній н а х а р а к т е р ъ и с п о с о б ъ, н о н е н а с в о б о д у осуществленія монархомъ суверенитета и т.д. По мнѣнію Фридриха Юліуса Шталя, существо монархическаго принципа заключается въ томъ, что монархъ является ф а к т и ч е с к и центромъ конституціи, правообразующимъ факторомъ государства, вождемъ его политическаго развитія.

Отсюда Шталь выводитъ право монарха на изданіе обязательныхъ постановленій и распоряженій безъ согласія чиновъ, исключительность права королевской инціативы, отсутствіе у представительныхъ собраній права измѣненій предложеннаго короной бюджета, ограниченіе отвѣтственности министровъ случаями нарушенія конституціонныхъ законовъ и т.д., и т.д.

Полагая въ основу государственнаго устройства монархическій принципъ, многочисленныя, упомянутыя уже выше, конституціи разсматриваемой эпохи дѣлаютъ изъ этого принципа соотвѣтственные выводы, подсказываемые современной имъ политической мыслью. Такъ, напримѣръ, баварская конституція 1818 г. огра-

ничиваетъ о п р е д ѣ л е н н ы м и п р е д м е т а м и законодательную дѣятельность палатъ;*) налоги устанавливаются срокомъ на 6 лѣтъ; у палатъ имѣется, вмѣсто права инициативы, право петицій и предложеній по предметамъ, касающимся круга ихъ вѣдомства; король созываетъ палаты не рѣже одного раза въ 3 года; привлеченіе къ отвѣтственности министровъ и другихъ должностныхъ лицъ, по представленіямъ палатъ, зависитъ отъ короля. Аналогичныя постановленія встрѣчаются и въ другихъ конституціяхъ эпохи, предшествующей 1848 г., - въ вюртембергской, баденской, гессенской и мн. др.

Въ настоящее время врядъ ли представляется необходимымъ останавливаться на критикѣ политической теоріи "монархическаго принципа". Теорія эта имѣетъ характеръ временнаго и неустойчиваго компромисса между старымъ и новымъ порядкомъ. Ея цѣль - умалить значеніе представительныхъ собраній для того, чтобы возвысить значеніе королевской власти. Эта цѣль оказалась недостижимой. Народное представительство, разъ оно призвано къ жизни конституціей, завоевываетъ себѣ тѣ права, которыя нѣкогда публицистами, воспитанными въ школѣ стараго режима, считались несовмѣстимыми съ монархическимъ принципомъ. Въ Баваріи, напримѣръ, законъ 10 іюля 1865 года сократилъ бюджетный періодъ съ 6 лѣтъ до 2-хъ; законъ 4 іюля 1848 г. предоставилъ палатамъ право инициативы; тотъ же законъ и законъ 30 марта 1850 г. установилъ порядокъ привлеченія къ отвѣтственности министровъ народнымъ представительствомъ. Въ Вюртембергѣ право законодательной инициативы предоставлено палатамъ закономъ 21 декабря 1869 года.

Поскольку въ болѣе раннихъ германскихъ конституціяхъ сохранились еще до сихъ поръ слѣды прежней теоріи "монархическаго принципа", - эти слѣды являются явнымъ анахронизмомъ и, какъ таковой, постепенно исчезаютъ съ развитіемъ новаго конституціоннаго права.

И тѣмъ не менѣе, теорія "монархическаго принципа" являет-

---

*) Согласіе палатъ требуется для изданія законовъ, ограничивающихъ свободу и собственность подданныхъ и устанавливающихъ налоги, для заключенія новыхъ займовъ, для учрежденія или измѣненія цѣли существующихъ учрежденій и т.п. W.-Urk. v. 26 Mai 1818, Tit. VII, §§ 2-19.

ся до сихъ поръ господствующей въ германской литературѣ публичнаго права. Правда, изъ политическаго постулата прежней доктрины, "монархическій принципъ" превращается въ современной доктринѣ въ догматическое положеніе; это положеніе опредѣляетъ существо королевской власти, к а к ъ о н о е с т ь, а не какъ оно должно быть. Никакихъ политическихъ требованій современная доктрина, повидимому, изъ монархическаго принципа не выводитъ.

Сущность монархическаго принципа, какъ онъ понимается въ настоящее время, заключается въ томъ, что конституціонный монархъ является "единственнымъ носителемъ всѣхъ трехъ властей: законодательной, исполнительной и судебной; народное представительство оказываетъ монарху частичное содѣйствіе, - и только". "Монархическій принципъ", въ силу котораго верховный органъ является носителемъ единой и нераздѣльной власти, стоитъ въ безусловномъ противорѣчіи съ принципомъ обособленія властей; въ конституціонной монархіи - истинной (или германской) монархіи - началу обособленія властей нѣтъ и не можетъ быть мѣста.

Въ новѣйшей литературѣ наиболѣе выдающимся теоретикомъ "монархическаго принципа" является извѣстный германскій государствовѣдъ, Лабандъ. Для того, чтобы доказать, что въ конституціонной монархіи король, а не "король въ парламентѣ", является органомъ законодательной власти, Лабандъ различаетъ установленіе содержанія закона отъ законодательной санкціи.

Содержаніе закона устанавливается парламентомъ совмѣстно съ правительствомъ; но установленіе содержанія закона отнюдь не является о п е ц и ф и ч е с к и м ъ дѣйствіемъ г о с у д а р с т в е н н о й в л а с т и. Содержаніе закона можетъ быть выработано комиссіей, заимствовано у другого государства, предложено ученымъ и т.д. Наоборотъ, именно актомъ государственной власти является с а н к ц і я, законодательный приказъ. Одна только санкція можетъ быть признана осуществленіемъ законодательной в л а с т и въ государственно - правовомъ смыслѣ этого слова. А такъ какъ право санкціи принадлежитъ монарху, то, очевидно, монархъ - и только монархъ - независимо отъ парламента, является органомъ законодательной власти. По словамъ Лабанда, монархъ, какъ единственный носитель недѣлимой и нераздѣльной государственной власти, одинъ

только въ состояніи издать законъ, т.е. обратиться къ подданнымъ съ государственнымъ приказомъ объ исполненіи закона.

Несостоятельность теоріи Лабанда очевидна. Если, съ одной стороны, нельзя считать монарха органомъ одной только исполнительной власти, то, съ другой, точно также, нельзя его считать органомъ единой и нераздѣльной государственной власти, - и, въ частности, самостоятельнымъ органомъ законодательной власти.

Для того, чтобы доказать, что монархъ, а не "король въ парламентѣ" - является законодателемъ, Лабандъ не останавливается предъ совершенно недопустимымъ сближеніемъ функціи законодательнаго собранія, парламента, съ функціей законодательной комиссіи, или даже съ функціей ученаго, предлагающаго законопроектъ. Съ его точки зрѣнія, нѣтъ существенной разницы между парламентомъ въ конституціонной монархіи и Государственнымъ совѣтомъ въ монархіи абсолютной. И то, и другое учрежденіе устанавливаетъ только текстъ закона; и въ конституціонной, и въ абсолютной монархіи его санкція является актомъ свободнаго волеизъявленія монарха.

А между тѣмъ, врядъ ли необходимо доказывать, что между парламентомъ, какъ учрежденіемъ законодательнымъ, и всякаго рода законосовѣщательными учрежденіями - непроходимая пропасть. Почему, въ самомъ дѣлѣ, монархъ категорически и безусловно связанъ текстомъ закона, установленнымъ законодательнымъ собраніемъ? Почему, санкціонируя законъ, онъ не въ правѣ измѣнить въ этомъ текстѣ ни единой буквы? Потому что парламентъ не только формулируетъ юридическое правило, но, вмѣстѣ съ тѣмъ, выражаетъ свое согласіе на санкціонированіе этого правила, - именно, въ томъ видѣ, въ какомъ оно имъ установлено. И безъ такого согласія парламента санкція закона монархомъ не имѣетъ и не можетъ имѣть мѣста.*) Парламентъ такъ же независимъ отъ короля, какъ король отъ парламента, и актъ законодательной воли государства образуется только путемъ согласованія

---

*) Jellinek. Gesetz und Verordnung, стр.315 и слѣд. Несмотря на совершенно правильное пониманіе дѣйствительнаго отношенія между королемъ и парламентомъ, Jellinek остается вѣрнымъ "монархическому принципу".

воли парламента съ волей монарха.

Съ точки зрѣнія разсматриваемой теоріи, въ конституціонной монархіи с а м о с т о я т е л ь н ы м ъ органомъ, - т.е. органомъ, обладающимъ публично - правною властью (imperium) является только монархъ. Наоборотъ, парламентъ является н е с а м о с т о я т е л ь н ы м ъ органомъ; рѣшающей власти онъ не имѣетъ. Законопроектъ, принятый парламентомъ, является только п р е д п о л о ж е н і е м ъ, не имѣющимъ безъ санкціи монарха силы закона; законодательное велѣніе, какъ актъ власти, исходитъ отъ монарха, - и только отъ него.

Не подлежитъ сомнѣнію, что такое противоположеніе монарха, какъ самостоятельнаго органа, парламенту, какъ органу несамостоятельному, стоитъ въ безусловномъ противорѣчіи съ природой конституціонной монархіи. Слѣдуетъ признать, что, дѣйствительно, въ конституціонныхъ монархіяхъ парламентъ, безъ короля, самостоятельной власти не имѣетъ; но, равнымъ образомъ, въ области законодательства, такой самостоятельной власти не имѣетъ король безъ парламента. Законопроектъ, предложенный королемъ (т.е. отъ имени короля правительствомъ), но не принятый парламентомъ, является такимъ же п р е д п о л о ж е н і е м ъ, не имѣющимъ значенія и силы закона, какъ и законопроектъ, принятый парламентомъ, но не получившій санкціи короля. Въ области законодательства парламентъ безъ монарха и монархъ безъ парламента являются, въ одинаковой мѣрѣ, несамостоятельными органами власти. Самостоятельнымъ органомъ является только "король въ парламентѣ", ибо только этотъ юридически-единый, хотя и сложный, органъ обладаетъ законодательной властью.

Несмотря на свой quasi-юридическій характеръ, теорія Лабанда, по существу, является ни чѣмъ инымъ, какъ политической теоріей "монархическаго принципа", провозглашенной еще на Вѣнскомъ конгрессѣ. Ея реакціонный характеръ, до наглядности очевиденъ; ея цѣль - сближеніе конституціонной монархіи съ абсолютной. Признавая монарха органомъ единой и нераздѣльной государственной власти, мы, тѣмъ самымъ, извращаемъ, въ угоду политической доктринѣ, юридическую природу конституціонной монархіи; ибо въ основѣ конституціоннаго строя, при всякой формѣ правленія, всегда и необходимо лежитъ начало обособленія властей.

IV.

Итакъ, намъ предстоитъ отвѣтить на вопросъ: какимъ образомъ въ конституціонной монархіи осуществляется начало обособленія властей.

Органомъ законодательной власти въ конституціонной монархіи является "король въ парламентѣ", - сложный самостоятельный органъ, состоящій изъ двухъ простыхъ и несамостоятельныхъ - короля и парламента.

Каждый законъ въ конституціонной монархіи является, съ юридической точки зрѣнія, результатомъ совокупнаго дѣйствія (Gesammtakt) парламента и короны. Это дѣйствіе не можетъ, конечно, разсматриваться, какъ договоръ, ибо при изданіи закона не существуетъ двухъ сторонъ, взаимно обязывающихъ и связывающихъ другъ друга. Парламентъ и корона - одна сторона; ихъ отдѣльныя воли не связываютъ другъ друга, но сливаются въ одну волю, которой конституція признаетъ творческую силу. Законъ является актомъ единой воли "короля въ парламентѣ"

Конституціонный монархъ является интегральной частью законодательной власти. Ему, наряду съ палатами, принадлежитъ право законодательной иниціативы; въ лицѣ министровъ онъ участвуетъ въ обсужденіи закона; принятый парламентомъ законъ санкціонируется монархомъ. Власть монарха заключается не въ томъ, что онъ отвергаетъ законъ, ему неугодный, а въ томъ, что онъ своей волей участвуетъ въ образованіи законопроекта въ законъ. Монархъ осуществляетъ не veto, а placet. Санкція - конститутивный моментъ закона; она не приходитъ и з в н ѣ къ уже готовому закону; вмѣстѣ съ рѣшеніемъ палатъ санкція создаетъ законъ.

Правительственная власть въ конституціонной монархіи осуществляется "королемъ въ кабинетѣ". Во всѣхъ конституціонныхъ государствахъ король является главой исполнительной власти. Въ государствахъ парламентарныхъ фактическое значеніе короны можетъ быть весьма невелико; de jure, однако, и здѣсь монархъ управляетъ государствомъ чрезъ посредство назначаемыхъ и смѣ-

назначаемыхъ имъ министровъ.

Такимъ образомъ, и въ конституціонной монархіи обособленіе властей является несомнѣннымъ фактомъ. Законодательная власть осуществляется сложнымъ органомъ, "королемъ въ парламентѣ", правительственная - простымъ и единоличнымъ-монархомъ. "Король въ кабинетѣ" въ такой же мѣрѣ подчиненъ "королю въ парламентѣ", какъ президентъ республики парламенту.

И въ конституціонной монархіи административная юстиція гарантируетъ и охраняетъ правомѣрность и подзаконность правительственныхъ актовъ "короля въ кабинетѣ".

Въ Англіи обязательную силу въ глазахъ судьи имѣетъ исключительно обычное и законодательное право, - common law statute law. Королевскіе ордонансы и прокламаціи могутъ быть примѣняемы имъ только въ томъ случаѣ, если они основаны на точномъ смыслѣ закона. Судебная провѣрка законности обязательныхъ постановленій, издаваемыхъ королемъ въ порядкѣ управленія, обезпечивается конституціями: бельгійской, шведской и норвежской, датской, голландской и др. Только въ Пруссіи конституція категорически воспрещаетъ судебную провѣрку законномѣрности королевскихъ постановленій, издаваемыхъ надлежащимъ порядкомъ. Германъ Пульце справедливо называетъ такое постановленіе прусской конституціи "пережиткомъ абсолютизма" ("absolutischer Ueberrest").

Наряду съ административной юстиціей, - необходимой гарантіей подзаконности правительственной власти въ конституціонной монархіи является отвѣтственность министровъ. Монархъ, какъ глава государства, безотвѣтственъ и личность его неприкосновенна, но законность правительственныхъ актовъ монарха обусловлена контрасигнаціей ихъ министровъ, отвѣтственнымъ передъ народнымъ представительствомъ. И въ вопросѣ объ отвѣтственности министровъ - Пруссія изъ всѣхъ конституціонныхъ монархій является наименѣе конституціонной, ибо обѣщанный конституціей законъ о ближайшемъ опредѣленіи случаевъ отвѣтственности министровъ, а также о судопроизводствѣ и наказаніяхъ по дѣламъ о такой отвѣтственности, до настоящаго времени не изданъ.

Наконецъ, само собою разумѣется, что правильная организація отвѣтственности должностныхъ лицъ, уголовной, гражданской и дисциплинарной, является въ конституціонной монархіи такой

же гарантіей подзаконности управленія, какъ и въ республикѣ.

Въ настоящей главѣ мы не касаемся вовсе вопроса о сравнительныхъ преимуществахъ республиканской и монархической формы правленія, ибо вопросъ этотъ выходитъ за рамки теоріи правового государства. Мы старались доказать, что конституціонная монархія является правовымъ государствомъ.

Глава III.

ДВА ТИПА ПРАВОВОГО ГОСУДАРСТВА.

I.

Теорія уравновѣшенія властей, какъ ее понималъ Монтескье, является необходимымъ отрицаніемъ всякаго подчиненія правительственной власти законодательной.

До тѣхъ поръ, пока въ наукѣ государственнаго права господствовало воззрѣніе на правительственную власть, какъ на власть **и с п о л н и т е л ь н у ю**, такое отрицаніе представлялось, до нѣкоторой степени, понятнымъ. По мнѣнію Монтескье, законодательная власть должна быть лишена возможности останавливать власть исполнительную, такъ какъ ограниченіе исполнительной власти, по самой своей природѣ ограниченной, представляется безполезнымъ.

Теорія обособленія властей, въ истинномъ своемъ значеніи, предполагаетъ, прежде всего, подзаконность правительственной власти, правомѣрность ея распоряженій и дѣйствій. Если бы правительственная власть являлась властью исключительно-исполнительной, ея подзаконность могла бы быть признана единственнымъ и вполнѣ достаточнымъ выраженіемъ зависимости ея отъ законодательной власти.

Въ дѣйствительности, однако, воззрѣніе на правительственную власть, какъ на исполнительницу законовъ ("законодатель-

голова, правительство - руки"), давно уже отвергнуто наукой государственнаго права. Въ настоящее время никто не ограничиваетъ правительственной дѣятельности механической функціей пассивнаго исполненія законовъ. Безконечное множество мѣняющихся интересовъ государственной жизни не можетъ быть охвачено организованной системой устойчивыхъ законодательныхъ нормъ. Законъ, по самой своей природѣ, имѣетъ о б щ і й характеръ; текущія явленія государственной жизни сплошь и рядомъ бываютъ настолько индивидуальны, что не допускаютъ законодательной регламентаціи, не могутъ быть подведены подъ общую норму. Законодательная норма всегда и необходимо предусматриваетъ будущее; но явленія государственной жизни слишкомъ разнообразны и, нерѣдко, слишкомъ случайны, чтобы ихъ можно было вполнѣ и исчерпывающимъ образомъ предусмотрѣть и регламентировать. Подобно тому, какъ каждый изъ насъ не можетъ предусмотрѣть всѣхъ случаевъ жизни, напередъ установить для нихъ общія правила и затѣмъ уже дѣйствовать механически, сообразуясь съ ними, - такъ точно государство не можетъ ограничиться законодательнымъ установленіемъ нормъ и затѣмъ ихъ механическимъ, пассивнымъ исполненіемъ. Правительственная дѣятельность не исчерпывается исполненіемъ закона. Правительство свободно осуществляетъ интересы государства, свободно правитъ государствомъ, оставаясь только в ъ п р е д ѣ л а х ъ права. Законъ отнюдь не всегда предписываетъ содержаніе, не всегда опредѣляетъ ближайшія цѣли правительственной дѣятельности; но правительственная власть, подобно индивиду, осуществляя свои хотя бы и свободно поставленныя цѣли, должна оставаться въ предѣлахъ закона, не въ правѣ нарушить его повелительныхъ нормъ. И теперь еще правительственная власть иногда называется исполнительной, но этому названію дается совершенно иное значеніе: правительственная власть признается исполнительницей не только законовъ, но, вообще, задачъ государственной жизни.

Если это такъ, то, очевидно, одна подзаконность правительственныхъ актовъ не можетъ быть признаваема достаточнымъ выраженіемъ зависимости правительственной власти отъ законодательной. Оставаясь въ предѣлахъ закона, - т.е. дѣйствуя вполнѣ правомѣрно, правительственная власть можетъ, однако, рѣзкимъ образомъ разойтись съ законодательной. Конституціонный

законъ предоставляетъ, напримѣръ, правительственной власти право объявленія войны и заключенія мира; причемъ самые поводы къ объявленію войны или заключенію мира не указаны и, конечно, не могутъ быть указаны закономъ. Народное представительство можетъ желать мира, а правительство, вполнѣ легально, можетъ объявить войну. Общее направленіе народно-школьной политики государства можетъ быть, разумѣется, указано закономъ; но никакой законъ не можетъ опредѣлить деталей этой политики, интенсивности и цѣлесообразности просвѣтительныхъ начинаній правительства.

При такихъ условіяхъ подзаконность правительственныхъ актовъ отнюдь не является достаточной гарантіей дѣйствительнаго подчиненія правительственной власти законодательной. Такое подчиненіе, наряду съ юридическими гарантіями, настойчиво требуетъ гарантій политическихъ. Народное представительство должно имѣть право и возможность рѣшающимъ образомъ вліять на политику правительственной власти, опредѣлять ея направленіе, ставить ей цѣли. Зависимость правительственной власти отъ законодательной должна быть не только юридической, но и политической. Такая зависимость всегда и вездѣ существовала и существуетъ въ правовомъ государствѣ; она является наиболѣе убѣдительнымъ и неоспоримымъ доказательствомъ совершенной несостоятельности теоріи уравновѣшенія властей.

Тѣмъ не менѣе, с т е п е н ь осуществленія политической зависимости правительственной власти отъ законодательной въ различныхъ государствахъ различна. Въ однихъ государствахъ законодательная власть вполнѣ и безусловно господствуетъ надъ правительственной, въ другихъ правительственная власть въ значительной мѣрѣ самостоятельна въ своихъ отношеніяхъ къ законодательной. Въ зависимости отъ характера отношеній между правительственной и законодательной властью, различаются два типа конституціоннаго государства: п а р л а м е н т а р н ы й и д у а л и с т и ч е с к і й.

II.

Въ конституціонномъ государствѣ, какова бы ни была его форма правленія, министерство всегда и необходимо назначается главой правительственной власти, - президентомъ республики, или монархомъ. Въ государствахъ съ дуалистическимъ строемъ назначеніе того или иного лица министромъ зависитъ отъ свободнаго усмотрѣнія главы правительственной власти. Въ такомъ государствѣ министерство имѣетъ в н ѣ - п а р т і й н ы й характеръ; независимое отъ парламента, оно является послушнымъ орудіемъ, проводникомъ воли лица, стоящаго во главѣ правительственной власти.

Въ государствахъ парламентарныхъ министерство имѣетъ п а р т і й н ы й характеръ; первый министръ назначается главой правительственной власти изъ среда той политической партіи, которая въ данное время располагаетъ большинствомъ голосовъ въ парламентѣ или - при двухпалатной системѣ, - по крайней мѣрѣ, въ палатѣ депутатовъ. Министерство образуется первымъ министромъ изъ лицъ, принадлежащихъ къ той же партіи, - или, по крайней мѣрѣ, изъ лицъ, которыя, принадлежа къ различнымъ партіямъ, согласились вести управленіе на почвѣ общей политической программы. Въ парламентарныхъ государствахъ министерство, во всякомъ случаѣ, солидарно.

Сущность дуалистической формы конституціоннаго строя хорошо охарактеризована Бисмаркомъ въ одной изъ его парламентскихъ рѣчей.

"Въ нашемъ адресѣ вы совершенно неправильно отдѣляете министровъ отъ короны. Въ Пруссіи кабинетъ находится въ иномъ положеніи, чѣмъ въ Англіи, гдѣ онъ, выходя изъ нѣдръ палатскаго большинства, имѣетъ парламентарный характеръ; прусскій кабинетъ является правительственнымъ, а не парламентарнымъ. Прусскіе министры, назначаемые и смѣняемые по усмотрѣнію короля, подчиненные непосредственно ему, дѣйствуютъ отъ имени и по приказу Его Величества и находятся въ зависимости отъ его власти и желаній. Мы министры Е. В. короля, а не наши".

22 мая 1863 г., по поводу извѣстнаго бюджетнаго конфликта,

прусская палата депутатовъ вотировала адресъ королю, въ которомъ была заявлена жалоба противъ министровъ короны и обвиненіе ихъ въ нарушеніи конституціи и потерѣ довѣрія народа. Въ адресѣ было категорически указано, что лишь "перемѣна лицъ, и еще больше-министерской системы, можетъ заполнить существующую въ настоящее время пропасть между совѣтниками короны и страной". На этотъ адресъ король отвѣтилъ посланіемъ 27 мая, въ которомъ, между прочимъ, сказано: "....въ противность конституціи палата желаетъ меня вынудить окружать себя такими министрами, которые ей угодны, пролагая себѣ, такимъ образомъ, путь къ противоконституціонному всемогуществу. Я отклоняю подобныя притязанія. Мои министры пользуются моимъ довѣріемъ, ихъ официальные акты одобрены мною. Я выражаю имъ благодарность за то, что они противодѣйствовали противоконституціоннымъ стремленіямъ палаты, направленнымъ къ расширенію ея власти".

Въ парламентарныхъ государствахъ, какъ указано выше, министерство имѣетъ партійный характеръ. Въ Англіи, традиціонной странѣ парламентаризма, рѣшающее вліяніе на образованіе министерства оказываетъ палата общинъ. Этотъ фактъ категорически подчеркнутъ Сольсбери въ рѣчи, произнесенной имъ въ 1892 г. въ палатѣ лордовъ. По его словамъ, согласно британской конституціи, во всемъ, что касается состава правительства, палата общинъ имѣетъ рѣшающій голосъ. Но когда составъ опредѣленъ и наступаетъ чередъ мѣропріятій, исключительное право палаты общинъ исчезаетъ, и по отношенію ко всѣмъ вопросамъ, - кромѣ финансовыхъ, палата лордовъ принимаетъ столь же широкое участіе въ законодательствѣ, какъ и палата общинъ.

Такимъ образомъ, въ парламентарныхъ государствахъ глава правительственной власти, образуя министерство, призываетъ въ него лицъ, стоящихъ во главѣ господствующей въ нижней палатѣ партіи. Если эта партія прочно организована, лицо, являющееся ея главой, напередъ извѣстно. Этому лицу поручается главою правительственной власти образованіе новаго кабинета. Въ теченіе длиннаго ряда лѣтъ въ Англіи попеременно господствовала то партія виговъ, то партія тори; причемъ съ увѣренностью можно было предвидѣть, что съ побѣдою тори во главѣ кабинета станетъ Дизраели, а послѣ его смерти Сольсбери, и съ побѣдою ви-

говъ, - Гладстонъ.

Въ Англіи министры не только опираются на парламентское большинство, но, по общему правилу, сами принадлежатъ къ его составу. Глава кабинета всегда, въ то же время, членъ палаты общинъ. Совмѣщеніе это въ Англіи вызывается тѣмъ, что министръ, какъ таковой, не будучи членомъ палаты, въ ея глазахъ является частнымъ, постороннимъ лицомъ: во время засѣданій онъ не имѣетъ права голоса, онъ не въ состояніи давать требуемыхъ разъясненій, онъ не въ состояніи руководить своей партіей. Прежде, когда палата лордовъ являлась, не только по названію, но и по значенію, первой палатой, большинство министровъ принадлежало къ ея составу. Теперь, когда центръ тяжести перемѣстился изъ верхней палаты въ палату общинъ, большинство министровъ, и въ томъ числѣ глава кабинета, является коммонерами, т.е. членами нижней палаты.

Въ парламентарныхъ государствахъ министерство солидарно; однако, принадлежность всего состава министерства къ одной политической партіи, требуемая идеей парламентаризма, оказывается, въ дѣйствительности, не всегда осуществимой.

Въ Англіи, напримѣръ, до тѣхъ поръ, пока парламентъ слагался изъ двухъ партій, кабинетъ состоялъ то изъ виговъ, то изъ тори, смотря по тому, какая изъ этихъ партій располагала въ палатѣ общинъ большинствомъ голосовъ. Послѣ раскола въ составѣ либеральной партіи, возникшаго на почвѣ ирландскаго гомруля, либеральное министерство оказалось вынужденнымъ въ 1895 г. уступить мѣсто новому и, на этотъ разъ, к о а л и ц і о н н о м у - министерству, составившемуся изъ двухъ оппозиціонныхъ партій, - консервативной и, такъ называемой, либерально-уніонистской. Кабинетъ Сольсбери и явился кабинетомъ этой коалиціонной партіи; если сравнить его съ кабинетомъ прежнихъ виговъ или тори, - то нельзя, конечно, не признать, что коалиціонный кабинетъ значительно менѣе однороденъ и, слѣдовательно, значительно менѣе устойчивъ.

Само собою разумѣется, что парламентарный кабинетъ является непосредственнымъ выразителемъ настроеній и желаній парламентскаго большинства. И если Бисмаркъ могъ сказать о своихъ товарищахъ по кабинету, обращаясь къ парламенту: "мы - слуги короля, а не ваши", то Сольсбери или Гладстонъ съ такимъ же основаніемъ могли бы сказать о себѣ, обращаясь къ королю:

"Мы - не ваши слуги, а слуги парламента". Въ парламентарномъ государствѣ у правительства с в о е й политики нѣтъ и не можетъ быть; въ этомъ весь смыслъ и все значеніе парламентарнаго режима.

Необходимо замѣтить, что характеръ политическаго строя страны, дуалистическій или парламентарный, не стоитъ въ непосредственной связи съ существующей въ государствѣ формой правленія, - монархической или республиканской. Въ настоящее время дуалистическій строй существуетъ въ Сѣверо - Американскихъ Соединенныхъ Штатахъ, съ одной стороны; въ Пруссіи и въ большинствѣ германскихъ государствъ, - съ другой. Наоборотъ, Англія, Венгрія и Франція - страны наиболѣе ярко выраженнаго, послѣдовательнаго парламентаризма.

Отсутствіе необходимой связи между политическимъ строемъ страны и формой ея правленія объясняется, отчасти, тѣмъ, что различіе между дуализмомъ и парламентаризмомъ имѣетъ не столько юридическій, сколько политическій характеръ. Конечно, содержаніе конституціонныхъ законовъ, отчасти, предопредѣляетъ политическую структуру государственной власти. Въ Сѣверо-Американскихъ Соединенныхъ Штатахъ парламентаризмъ невозможенъ именно потому, что федеральная конституція, составленная подъ несомнѣннымъ вліяніемъ теоріи Монтескье, самымъ рѣшительнымъ образомъ разобщаетъ правительственную и законодательную власти, исключая возможность какого-бы то ни было взаимодѣйствія между ними. Министры Сѣверо - Американской республики не только не принадлежатъ къ составу конгресса, но не имѣютъ даже права присутствовать на его засѣданіяхъ. Правительство лишено права законодательной иниціативы. Министры являются исполнительными агентами президента республики и, какъ таковые, отвѣтственны только предъ нимъ. При такихъ условіяхъ о парламентаризмѣ, конечно, не можетъ быть и рѣчи.

Тѣмъ не менѣе, вообще говоря, дуалистическая или парламентарная структура государственной власти опредѣляется не писаннымъ правомъ конституцій, а нормами обычнаго конституціоннаго права, слагающимися подъ вліяніемъ совокупности условій политической жизни данной страны. По словамъ Дайси, англійскій конституціонализмъ создается "конституціонными нравами", а не конституціоннымъ правомъ. Съ точки зрѣнія права, англійскій король "Dei gratia" ничѣмъ не отличается отъ прусскаго "von

Gottes Gnaden". По буквѣ и смыслу конституціи Францъ-Іосифъ, какъ австрійскій императоръ, и Францъ-Іосифъ, какъ венгерскій король пользуется однѣми и тѣми же прерогативами въ области законодательства и управленія; а между тѣмъ, Венгрія - парламентарная, а Австрія-конституціонная монархія. Ни одна изъ европейскихъ конституцій не отрицаетъ за монархомъ права с в о б о д н а г о назначенія своихъ министровъ и если, тѣмъ не менѣе, въ парламентарной монархіи министры всегда принадлежатъ къ составу господствующей въ парламентѣ партіи, то это происходитъ не столько потому, что монархъ ю р и д и ч е с к и о б я з а н ъ, сколько потому, что онъ ф а к т и ч е с к и в ы н у ж д е н ъ назначать парламентарное министерство. Для иллюстраціи сказаннаго приведемъ примѣръ изъ новѣйшей парламентарной исторіи Венгріи. Въ 1894 г. изъ-за вопроса о гражданскомъ бракѣ - между Францемъ-Іосифомъ и министрами Векерле и Силадьи произошелъ разрывъ. Министры вышли въ отставку, и министромъ-президентомъ назначенъ былъ Кузнѣ-Гедервари. Тогда либеральная партія, располагающая огромнымъ большинствомъ въ парламентѣ, категорически заявила, что она продолжаетъ считать своимъ главой Векерле и что, слѣдовательно, всякое мѣропріятіе новаго министерства встрѣтитъ въ ея лицѣ оппозицію. Пришлось прибѣгнуть къ компромиссу. Парламентъ вотировалъ резолюцію, признающую за монархомъ неотъемлемое и безусловное п р а в о назначать министровъ, какихъ ему угодно. А затѣмъ монархъ вторично призвалъ къ управленію министерство Векерле и Силадьи. Законъ о гражданскомъ бракѣ былъ принятъ парламентомъ и санкціонированъ королемъ.

По мнѣнію нѣмецкихъ публицистовъ, установленіе политическаго режима, парламентарнаго или дуалистическаго, опредѣляется рѣшающимъ образомъ происхожденіемъ и природой монархической власти. Въ монархіяхъ, возникшихъ подъ вліяніемъ національнаго движенія точно такъ же, какъ и въ монархіяхъ, получившихъ конституцію революціоннымъ путемъ изъ рукъ національнаго учредительнаго собранія, вліяніе народнаго представительства настолько значительно, что монархическое начало естественно и необходимо уступаетъ свое первенствующее мѣсто началу парламентарному. Наоборотъ, въ государствахъ, обязанныхъ своимъ существованіемъ и организаціей исторической династіи, господствующей надъ народомъ силой историческихъ традицій и

народной любви, парламентъ, созданный монархомъ, даровавшимъ конституцію, по общему правилу, не въ состояніи подчинить, если не de jure, то de facto, своей волѣ -воли, еще недавно абсолютнаго монарха.

Согласиться съ такимъ мнѣніемъ трудно. Признавая нѣкоторое - весьма, впрочемъ, относительное - значеніе историческаго происхожденія монархической власти, мы не можемъ, однако, никакимъ образомъ согласиться съ тѣмъ, что это происхожденіе роковымъ образомъ предопредѣляетъ дуалистическій или парламентарный характеръ политическаго строя страны. Мы видѣли уже выше, что дуалистическій строй, при извѣстныхъ условіяхъ, возможенъ не только въ монархическомъ, но и въ республиканскихъ государствахъ. Что касается монархій, то Венгрія, напримѣръ, является, несомнѣнно, монархіей историческаго происхожденія, и, тѣмъ не менѣе, ни въ одной европейской странѣ, не исключая Англіи, парламентаризмъ не является въ такой степени доминирующимъ началомъ, какъ именно въ ней. Не подлежитъ сомнѣнію, что возможность парламентарнаго режима обусловлена фактическимъ преобладаніемъ представительнаго начала надъ началомъ единоличной власти. Въ свою очередь, значеніе и сила народнаго представительства въ значительной мѣрѣ зависитъ отъ числа парламентскихъ партій и характера ихъ программъ, а также отъ степени ихъ сплоченности и твердости партійной дисциплины. Парламентарный режимъ либо невозможенъ вовсе, либо функціонируетъ неудовлетворительно въ тѣхъ случаяхъ, когда парламентъ распадается на множество дробныхъ, враждующихъ другъ съ другомъ, политическихъ партій; ибо коалиціи партій, находящихся въ меньшинствѣ, всегда легко будетъ опрокинуть министерство большинства. Правительственному министерству, т.е. министерству, стоящему внѣ парламентскихъ партій, не трудно составить въ свою пользу изъ коалиціи тѣхъ или другихъ партій для каждой проектируемой имъ мѣры искусственное большинство, создаваемое ad hoc. Если же парламентъ состоитъ почти исключительно изъ двухъ партій или же одна изъ нѣсколькихъ партій располагаетъ въ парламентѣ абсолютнымъ большинствомъ голосовъ, въ такомъ случаѣ министерство, не принадлежащее къ партіи большинства, необходимо окажется въ хроническомъ конфликтѣ съ парламентомъ. Невозможность такого конфликта и является лучшей гарантіей парламентарнаго строя.

Независимо отъ числа партій, вліяніе парламента находится въ прямой зависимости отъ сплоченности и дисциплинированности ихъ. При парламентарномъ строѣ въ нѣдрахъ партіи не можетъ и не должно быть разногласій. Партія свободно принимаетъ свои рѣшенія, но, разъ ихъ принявъ, она принуждаетъ своихъ членовъ къ безусловному повиновенію. Веджготъ передаетъ, что одинъ изъ государственныхъ дѣятелей Англіи, взглянувъ на членовъ палаты общинъ, повинующихся по первому знаку своимъ вождямъ, замѣтилъ: вотъ лучшее "парламентское мясо" Европы.

Возможность парламентарнаго строя обусловлена не только строгой дисциплинированностью каждой партіи, но также извѣстной степенью дисциплины въ отношеніяхъ враждующихъ партій другъ къ другу. Яростная и ожесточенная борьба партій - борьба, не допускающая никакихъ компромиссовъ - является самымъ опаснымъ врагомъ парламентаризма. Въ этомъ отношеніи весьма поучителенъ слѣдующій фактъ изъ парламентарной исторіи Англіи, имѣвшій мѣсто въ царствованіе королевы Викторіи. Случилось такъ, что министерство виговъ, вслѣдствіе коалиціи тори съ партіями радикальной и ирландской, потерпѣло пораженіе въ палатѣ общинъ и вышло въ отставку. Королева, вѣрная принципу парламентаризма, предложила образованіе кабинета главѣ торіевъ. Но тори не могли не видѣть, что они все-таки находятся въ парламентѣ въ меньшинствѣ и что править имъ, разсчитывая на поддержку радикаловъ и ирландской партіи, невозможно; поэтому они отказались отъ образованія кабинета, и королева признала обратно въ министерство виговъ. При этомъ тори добровольно отказались отъ политики систематической оппозиціи вигамъ, такъ какъ они считали "нечестнымъ и непатріотичнымъ" ставить препятствія дѣятельности существующаго правительства, не имѣя возможности образовать новое.

Наконецъ, самый характеръ партійной группировки имѣетъ огромное значеніе въ вопросѣ о степени фактическаго вліянія и силы парламента. Въ парламентарныхъ государствахъ оппозиціонная партія, соперничающая съ правящей, должна быть к о н с т и т у ц і о н н о й ; ея программа должна стоять на почвѣ существующаго конституціоннаго строя.

Въ республикѣ, напримѣръ, парламентаризмъ, предполагающій постоянное чередованіе партій у кормила правленія, невозможенъ, если значительная и сильная оппозиціонная партія выставляетъ

монархическую программу; и наоборотъ, парламентаризмъ невозможенъ въ монархіи при наличности сильной республиканской партіи. Въ подобныхъ случаяхъ, соотвѣтственное измѣненіе конституціи является, нерѣдко, необходимымъ предположеніемъ устойчиваго существованія и правильнаго функціонированія парламентарной системы.

Само собою разумѣется, что не всегда и не во всѣхъ государствахъ въ одинаковой мѣрѣ имѣются на лицо вышеуказанныя необходимыя предположенія парламентаризма. Тамъ, гдѣ они отсутствуютъ - вполнѣ или отчасти, - парламентаризмъ либо невозможенъ вовсе, либо, въ практическомъ своемъ осуществленіи, въ значительной степени сближается съ дуализмомъ. Какъ западно-европейская, такъ, вслѣдъ за нею, и наша отечественная публицистика, говоря о парламентарномъ строѣ, какъ объ особомъ политическомъ типѣ конституціоннаго государства, имѣетъ преимущественно или даже исключительно въ виду англійскій парламентаризмъ. Нельзя не согласиться съ тѣмъ, что, если сопоставить Пруссію, какъ образецъ дуалистической монархіи, съ Англіей, какъ образцомъ монархіи парламентарной, то различіе между разсматриваемыми типами конституціонной монархіи окажется чрезвычайно рельефнымъ и рѣзкимъ. Мы готовы будемъ почти согласиться съ Борнгакомъ, который конституціонную монархію, вмѣстѣ съ абсолютной, относитъ къ одной категоріи государствъ, а парламентарную монархію, вмѣстѣ съ республикой, - къ другой.

Дѣло, однако, въ томъ, что парламентаризмъ, кромѣ Англіи, существуетъ также въ значительномъ большинствѣ другихъ европейскихъ государствъ; - въ Италіи, Испаніи, Бельгіи, Франціи, Голландіи, Венгріи и т.д., и т.д. Для того, чтобы говорить о парламентаризмѣ вообще, - необходимо имѣть въ виду не только Англію, но и всѣ другія государства, въ которыхъ парламентаризмъ, какъ особый политическій принципъ, такъ или иначе осуществленъ.

И вотъ, сколько-нибудь основательное знакомство съ политической организаціей - и, въ особенности, съ политической жизнью парламентарныхъ государствъ неопровержимо доказываетъ, что грань, отдѣляющая дуалистическую форму отъ парламентарной, далеко не въ такой степени опредѣленна и ясна, какъ это кажется съ перваго взгляда. Нерѣдко одно и то же государство одними относится къ числу дуалистическихъ, а другими къ числу

парламентарныхъ государствъ. Такъ, напримѣръ, Ворингакъ считаетъ Австрію и Данію дуалистическими, Эсменъ - парламентарными монархіями.

Какъ указано выше, главное отличіе парламентарныхъ государствъ отъ дуалистическихъ заключается въ томъ, что въ первыхъ глава правительственной власти не свободенъ въ назначеніи своихъ министровъ, во вторыхъ - свободенъ. Въ Англіи составъ кабинета необходимымъ образомъ предопредѣляется исходомъ выборовъ, или голосованіемъ въ палатѣ общинъ. Разумѣется, и въ Англіи король можетъ не назначить лично ему неугоднаго министра; но, по общему правилу, главой кабинета назначается глава господствующей партіи, а остальными министрами-наиболѣе выдающіеся ея члены. Не то въ государствахъ, въ которыхъ парламентъ разбивается на множество дробныхъ и незначительныхъ партій; въ такихъ государствахъ, напримѣръ, въ Италіи, власть парламента сказывается не столько въ назначеніи угоднаго ему министерства, сколько въ смѣщеніи министерства, ему неугоднаго. Кабинетъ падаетъ благодаря коалиціи партій, часто безусловно враждебныхъ другъ другу, соединенныхъ только общею враждой къ господствующей партіи. Въ такомъ случаѣ, главѣ правительственной власти приходится либо назначить министерство, стоящее внѣ парламентскихъ партій, какъ это бывало, напримѣръ, много разъ въ Бельгіи въ періодѣ времени отъ 1831 г. по 1847г., либо составить, по собственному усмотрѣнію и личной иниціативѣ, коалиціонное министерство, какъ это всегда бываетъ во Франціи и, въ особенности, въ Италіи. И въ томъ, и въ другомъ случаѣ, роль главы государства при назначеніи министровъ несравненно болѣе рѣшительна и активна чѣмъ та, дѣйствительно, скромная роль, которую, на основаніи англійской парманентарной практики, принято отводить парламентарному главѣ государства. Достаточно сравнить, хотя бы, во Франціи министерства Феликса Фора съ министерствами Лубе для того, чтобы признать, что въ дѣлѣ образованія коалиціонныхъ министерствъ главѣ государства принадлежатъ, если не рѣшающая, то, во всякомъ случаѣ, весьма значительная роль. Въ Италіи съ 1881 г. по 1887 г. во главѣ кабинета стоялъ Депретисъ, не потому, что онъ являлся главой господствующей партіи (такихъ въ Италіи нѣтъ), а потому, что онъ пользовался довѣріемъ и поддержкой короны. За это время министерство Депретиса многократно терпѣло пораже-

нія въ палатѣ депутатовъ и многократно выходило въ отставку; но каждый разъ король поручалъ образованіе новаго кабинета тому же Депретису, который оставался у власти до самой своей смерти. Депретисъ правилъ страною при помощи особаго пріема, который въ Италіи называется трансформизмомъ: онъ бралъ своихъ министровъ какъ съ правой, такъ и съ лѣвой стороны парламента. Когда въ 1883 г., благодаря, главнымъ образомъ, иниціативѣ пяти лицъ, образовалась новая партія, - такъ называемая, пентархія, - онъ побѣдилъ эту партію тѣмъ, что предложилъ портфель двумъ, наиболѣе выдающимся ея членамъ: Занарделли и Криспи. Само собою разумѣется, что при такихъ условіяхъ итальянскія министерства существеннымъ образомъ отличаются отъ однородныхъ и солидарныхъ министерствъ истинно парламентарнаго режима.

Послѣ сказаннаго становится, казалось бы, очевиднымъ, что существованіе и, въ особенности, правильное функціонированіе парламентаризма возможно лишь при наличности опредѣленныхъ политическихъ условій, обезпечивающихъ преобладающее значеніе народнаго представительства въ государственной жизни страны. Въ свою очередь, наличность такихъ условій, въ значительной мѣрѣ, зависитъ отъ характера избирательнаго права, опредѣляющаго партійный составъ народнаго представительства.

Историческій опытъ неопровержимо доказываетъ, что парламентаризмъ нормально и правильно функціонируетъ до тѣхъ поръ, пока народное представительство базируется на узкомъ, сословномъ и классовомъ, избирательномъ цензѣ. Не случайно старая, аристократическая Англія является родиной парламентаризма. Во Франціи парламентаризмъ въ эпоху реставраціи или іюльской монархіи функціонировалъ регулярнѣй, чѣмъ въ настоящее время.

Само собою разумѣется, что при одномъ сословномъ или классовомъ характерѣ народнаго представительства, ни дробности партій, ни рѣзкой противоположности ихъ программъ нѣтъ и не можетъ быть мѣста.

Въ Англіи, до 1832 г., англійская палата находилась въ рукахъ аристократіи, титулованной и помѣстной; а такъ какъ англійская аристократія издавна дѣлилась на двѣ партіи, - виговъ и тори, то только эти партіи и были представлены въ парламентѣ. Рѣзкаго антагонизма, созданаемаго соціальной борьбой, между ними не существовало. Онѣ разходились во взглядахъ на тѣ

или иные вопросы, но обѣ онѣ проникнуты были одними и тѣми же воззрѣніями на государство, на существо его задачъ.

Подобно правительству, оппозиція, какъ гласитъ ея оффиціальное названіе, была "оппозиціей ея (или его) величества". При такихъ условіяхъ парламентарное правленіе является единственно-возможнымъ; партіи, крѣпкія однородностью своего состава, смѣняютъ другъ друга, не внося существенныхъ измѣненій въ государственную жизнь.

Менѣе возможнымъ и хуже функціонирующимъ становится парламентаризмъ въ переходную эпоху, - въ эпоху постепеннаго расширенія избирательнаго права. Имущественныя избирательныя системы, являющіяся компромиссомъ между прежней классовой и будущей демократической системой, допуская, въ ограниченномъ размѣрѣ, представительство низшихъ, наиболѣе многочисленныхъ классовъ, и въ то же время непропорціонально усиливая представительство высшихъ и среднихъ буржуазныхъ классовъ, - вносятъ разстройство въ парламентарную жизнь, увеличиваютъ число и дробность политическихъ партій, обезцвѣчиваютъ политическія программы, противопоставляютъ непримиримые, соціальные интересы, какъ равносильные другъ другу. Въ тѣхъ странахъ, гдѣ уже въ настоящее время дѣйствуетъ система всеобщаго избирательнаго права, эта система искажается и фальсифицируется законодательными нормами, опредѣляющими порядокъ производства выборовъ, дѣленіе страны на избирательные округа и т.д., и т.д. До настоящаго времени парламентъ еще нигдѣ не является дѣйствительнымъ выразителемъ желаній и воли народнаго большинства; именно этимъ - а не чѣмъ либо инымъ - объясняется тяжелый кризисъ, переживаемый современнымъ парламентаризмомъ въ большинствѣ государствъ Западной Европы.

Придетъ время, - и всеобщее избирательное право во всѣхъ, безъ исключенія, конституціонныхъ государствахъ станетъ реальнымъ фактомъ политической жизни. Тогда - и только тогда - парламентъ явится дѣйствительнымъ выразителемъ народной воли, - воли народнаго большинства. Только народныя демократическія партіи будутъ обладать достаточною силою для того, чтобы именемъ народа править страной; и эти партіи будутъ въ такой же мѣрѣ о д н о р о д н ы, въ какой нѣкогда въ старой Англіи были однородны политическія партіи аристократическаго меньшинства. - Въ истинно-демократическихъ государствахъ существо-

ваніе мелкихъ и дробныхъ, - нерѣдко случайныхъ и безпрограммныхъ - партій окажется невозможнымъ; нынѣшняя дифференціація снова уступитъ мѣсто интеграціи общественнаго мнѣнія, - и парламентаризмъ станетъ снова единственно возможной, правильной и нормальной формой политическаго строя конституціонныхъ государствъ.

III.

Право контроля надъ правительствомъ и политическаго руководства имъ принадлежитъ народному представительству и въ дуалистическихъ государствахъ; однако, здѣсь средства такого контроля и руководства недостаточны для того, чтобы разъ навсегда исключить возможность конфликтовъ - юридически неразрѣшимыхъ - между законодательной и правительственной властью.

И въ дуалистическихъ государствахъ подчиненіе правительственной власти законодательной имѣетъ не только юридическій, но и политическій характеръ. Народное представительство контролируетъ не только законность, но и цѣлесообразность правительственныхъ актовъ; оно располагаетъ средствами - правда, весьма недостаточными - къ принужденію правительственной власти итти по тому пути, осуществлять, въ предѣлахъ закона, ту политику, которая соотвѣтствуетъ политической программѣ парламентскаго большинства.

Что касается, прежде всего, контроля, то онъ осуществляется парламентомъ въ формѣ, такъ называемыхъ, запросовъ и интерпелляцій. Дѣйствующія въ Европѣ конституціи, предоставляя министрамъ право быть выслушанными палатой, когда они того пожелаютъ, въ то же время возлагаютъ на нихъ обязанность давать объясненія, когда того пожелаютъ палаты. Само собою разумѣется, что въ государствахъ дуалистическихъ право интерпелляціи не имѣетъ и не можетъ имѣть того значенія, какое ему присуще въ государствахъ парламентарныхъ, ибо даже неудовлетворительное, съ точки зрѣнія палаты, объясненіе министра не влечетъ за собою непосредственно какихъ либо нежелательныхъ для него послѣдствій. Тѣмъ не менѣе, необходимость отчитываться передъ

палатой является, до извѣстной степени, если не юридической, то моральной сдержкой правительственной власти; - подотчетная власть всегда зависитъ отъ той власти, которой она обязана отчетомъ. Говоря о воздѣйствіи законодательной власти на направленіе и характеръ правительственной дѣятельности, необходимо остановиться на институтѣ, такъ называемой, юридической отвѣтственности министровъ. Не подлежитъ никакому сомнѣнію, что въ большинствѣ конституціонныхъ государствъ принадлежащее палатѣ народныхъ представителей право привлеченія къ уголовной отвѣтственности министровъ является гарантіей не только и не столько з а к о н о м ѣ р н о с т и, сколько ц ѣ л е с о о б р а з н о с т и правительственныхъ актовъ. На родинѣ современнаго конституціонализма, въ Англіи, уголовная отвѣтственность министровъ - до тѣхъ поръ, когда она не уступила de facto мѣста отвѣтственности политической - всегда служила парламенту средствомъ, исключительнымъ по своей суровости, избавленія отъ неугоднаго и ненавистнаго ему министерства. Хотя, по общему правилу, министры въ Англіи привлекались къ отвѣтственности только за государственную измѣну (high traeson), однако, самое понятіе измѣны, по англійскому праву, является въ такой мѣрѣ измѣнчивымъ и неопредѣленнымъ, что не было положительно такого дѣянія, которое не могло бы быть судимо и наказано, какъ измѣна, если только парламентъ считалъ необходимымъ привлеченіе министровъ къ отвѣтственности по соображеніямъ политическаго свойства.

Въ 1678 г., въ процессѣ противъ Danby категорически былъ установленъ принципъ, неопровержимо доказывающій политическій характеръ уголовной отвѣтственности министровъ: министры были признаны отвѣтственными за ч е с т н о с т ь, с п р а в е д л и в о с т ь и п о л е з н о с т ь всѣхъ ихъ мѣропріятій.

Такимъ образомъ, уголовная отвѣтственность министровъ въ свое время преслѣдовала въ Англіи тѣ же цѣли, какія въ настоящее время достигаются проще и легче, безъ ненужной жестокости, благодаря парламентарному строю, институтомъ политической отвѣтственности министровъ. Во Франціи Хартія 14-го года ограничиваетъ отвѣтственность министровъ случаями государственной измѣны и подкупности; это нисколько не помѣшало, однако, палатамъ, послѣ іюльской революціи, предать суду минист-

ровъ Карла X, контрассигновавшихъ незаконные ордоннансы короля. Дѣйствующая во Франціи конституція 16 іюля 1875 г. предоставляетъ палатѣ депутатовъ право привлеченія министровъ къ отвѣтственности въ случаѣ совершенія ими, вообще, должностныхъ преступленій. Понятіе должностныхъ преступленій, само по себѣ неопредѣленное, толкуется на практикѣ весьма широко; какъ видно изъ случаевъ возбужденія вопроса объ отвѣтственности министровъ, имѣвшихъ мѣсто во Франціи въ эпоху третьей республики, здѣсь, какъ и въ Англіи, основаніемъ къ привлеченію министровъ къ отвѣтственности признается всякое, вообще, ихъ дѣяніе, нарушающее серьезнымъ образомъ интересы государства.

Что касается, наконецъ, Германіи, то здѣсь въ нѣкоторыхъ государствахъ привлеченіе министровъ къ отвѣтственности допускается только въ случаѣ нарушенія ими конституціонныхъ законовъ; въ другихъ основаніемъ къ уголовной отвѣтственности признается всякое, вообще, нарушеніе законовъ. Однако, и въ Германіи нѣкоторыя конституціи признаютъ министровъ отвѣтственными за дѣянія, противорѣчащія благу страны (Landeswohl), или за нецѣлесообразныя дѣянія, или, наконецъ, за дѣянія, угрожающія безопасности и благосостоянію государства.

Само собою разумѣется, что для контроля надъ цѣлесообразностью правительственныхъ актовъ, уголовная отвѣтственность министровъ представляется средствомъ, во всѣхъ отношеніяхъ несоотвѣтственнымъ; именно потому, въ парламентарныхъ государствахъ она уступаетъ мѣсто отвѣтственности политической. Въ государствахъ дуалистическихъ она существуетъ почти исключительно на бумагѣ, - и не только потому, что ея осуществленіе встрѣчаетъ препятствія въ несовершенствѣ конституціонныхъ законовъ, но и потому, что судебной функціи она ставитъ, въ большинствѣ случаевъ, неудобныя цѣли.

Наиболѣе дѣйствительнымъ средствомъ воздѣйствія законодательной власти на политику правительственной въ дуалистическихъ государствахъ, несомнѣнно, является принадлежащее законодательной власти право періодическаго, - всего чаще ежегоднаго - вотированія бюджета. Въ средневѣковой Англіи борьба съ королевской прерогативой велась парламентомъ, главнымъ образомъ, на почвѣ бюджетнаго права. Угрожая отказомъ и, дѣйствительно, отказная въ субсидіяхъ коронѣ, англійскій парламентъ добился и права инипіативы, и рѣшающаго участія въ осущест-

вленіи законодательной власти. И на континентѣ Европы, въ первую эпоху конституціонализма, право на утвержденіе бюджета разсматривалось, какъ вѣрнѣйшее орудіе парламентовъ въ борьбѣ съ королевской прерогативой, какъ наиболѣе вѣрное средство подчиненія правительственной власти законодательной. Неутвержденіе бюджета, лишающее правительство права взиманія налоговъ и расходованія денежныхъ средствъ, ставитъ государство въ безвыходное положеніе; съ того момента, какъ бюджетъ не утвержденъ, самое существованіе государства становится невозможнымъ. Именно потому, одна опасность неутвержденія парламентомъ бюджета должна заставить правительственную власть итти на всевозможныя уступки, сообразовать свою волю съ волей народнаго представительства.

Однако, уже въ разсматриваемую эпоху право неутвержденія бюджета en bloc разсматривалось многими выдающимися публицистами и политическими дѣятелями,- напримѣръ, Бенжаменомъ-Констаномъ, Сисмонди и др., какъ совершенно нецѣлесообразное и непригодное средство борьбы законодательной власти и правительственной.

Въ настоящее время господствующая въ германской доктринѣ государственнаго права теорія отрицаетъ за народнымъ представительствомъ самое право неутвержденія бюджета en bloc. Въ большей своей части ежегодный бюджетъ покоится на изданныхъ уже законахъ, опредѣляющихъ доходы и расходы государства. На основаніи такихъ законовъ взимаютъ опредѣленные налоги и тратятся опредѣленныя суммы на государственныя нужды. Каждый законъ можетъ быть, разумѣется, отмѣненъ или измѣненъ изданіемъ новаго закона; но ни одинъ законъ не можетъ быть измѣненъ или отмѣненъ фактомъ неизданія новаго закона. Конституціонное право точно опредѣляетъ характеръ законодательнаго пути; законы издаются, отмѣняются, измѣняются и пріостанавливаются въ своемъ дѣйствіи въ опредѣленномъ порядкѣ соглашеніемъ существующихъ факторовъ законодательной власти,- въ конституціонной монархіи - соглашеніемъ обѣихъ палатъ, гдѣ таковыя существуютъ, и короны. Признавая за парламентомъ, а при двухпалатной системѣ за каждой изъ его палатъ, право неутвержденія бюджета en bloc, мы тѣмъ самымъ признаемъ за каждымъ изъ законодательныхъ факторовъ, дѣйствующимъ отдѣльно отъ другихъ, всю полноту законодательной власти.

Конечно, парламентъ при обсужденіи бюджета, можетъ поднять вопросъ объ отмѣнѣ или измѣненіи того или иного налога, той или иной статьи расхода, хотя бы они были установлены изданнымъ раньше закономъ. Если соглашеніе по этому вопросу состоится, прежніе законы соотвѣтственнымъ образомъ измѣняются новымъ бюджетомъ. Если соглашеніе невозможно, бюджетъ, въ той своей части, которая покоится на прежнихъ законахъ, долженъ остаться неизмѣннымъ.

Признавая, такимъ образомъ, неправомѣрнымъ неутвержденіе бюджета en bloc, современная доктрина конституціоннаго права вынуждена, однако, считаться съ фактической возможностью такого, хотя бы и неправомѣрнаго, неутвержденія. Какъ быть въ томъ случаѣ, если бюджетъ отвергается палатой en bloc?

Нѣкоторыя конституціи, предусматривая подобные случаи, устанавливаютъ рядъ мѣръ, устраняющихъ или, по крайней мѣрѣ, отодвигающихъ возможность бюджетнаго конфликта. Таковы, напримѣръ, болѣе раннія конституціи южно-германскихъ государствъ. Въ Вюртембергѣ, по истеченіи бюджетнаго періода, налоги взимаются въ прежнемъ размѣрѣ въ теченіе первой трети слѣдующаго года. Въ Баваріи - въ теченіе первыхъ шести мѣсяцевъ. Согласно испанской конституціи, въ случаѣ неутвержденія новаго бюджета, остается въ силѣ прежній; румынская конституція ограничиваетъ въ подобныхъ случаяхъ дѣйствіе прежняго бюджета однимъ только годомъ. По прусской конституціи, утвержденіемъ бюджета обусловлено только расходованіе правительственной властью денежныхъ средствъ государства; взиманіе налоговъ, установленныхъ въ законодательномъ порядкѣ, допускается и въ случаѣ неутвержденія бюджета.

Само собою разумѣется, что всѣ эти мѣры имѣютъ, однако, чисто-палліативный характеръ. Неутвержденіе парламентомъ бюджета всегда и необходимо, въ конечномъ результатѣ, создаетъ ю р и д и ч е с к и - н е р а з р ѣ ш и м ы й конфликтъ между законодательной и правительственной властью, между народнымъ представительствомъ и короной. Въ случаяхъ невозможности или нежеланія взаимныхъ уступокъ конфликтъ этотъ можетъ быть рѣшенъ только силой; а такъ какъ въ большинствѣ случаевъ сила на сторонѣ правительства - въ особенности въ дуалистическихъ государствахъ, въ которыхъ неутвержденіе бюджета только и можетъ имѣть мѣсто - то, очевидно, неутвержденіе бюджета неизбѣжно при-

водитъ къ антиконституціонному правительственному акту, - къ управленію страной, вопреки конституціи, на основаніи бюджета, не установленнаго народнымъ представительствомъ. Какъ извѣстно, именно такимъ путемъ разрѣшенъ былъ знаменитый въ исторіи Пруссіи бюджетный конфликтъ 1862 - 1866 гг.

Признавая, такимъ образомъ, юридически неправомѣрнымъ и практически нецѣлесообразнымъ неутвержденіе бюджета en bloc народнымъ представительствомъ, - мы далеки, однако, отъ мысли отрицать серьезное значеніе ежегоднаго вотированія парламентомъ бюджета, какъ средства контроля надъ правительствомъ и категорическаго воздѣйствія на его дѣятельность. Не подлежитъ сомнѣнію, что, благодаря постоянно возрастающей спеціализаціи бюджетовъ, распредѣленіе суммъ законодательною властью по отдѣльнымъ его расходнымъ статьямъ, опредѣляетъ, въ значительной мѣрѣ, направленіе и характеръ правительственной дѣятельности, степень удовлетворенія ею отдѣльныхъ потребностей государственной жизни.

Правомъ утвержденія бюджетовъ законодательная власть пользуется, какъ оружіемъ критики правительственныхъ мѣропріятій, какъ средствомъ періодической ревизіи податной системы, въ ея цѣломъ и въ отдѣльныхъ ея частяхъ. Но, съ другой стороны, точно также не подлежитъ сомнѣнію, что вотированіе въ законномъ порядкѣ бюджета, какъ и другія средства воздѣйствія на правительственную власть, имѣющіяся въ дуалистическихъ государствахъ въ распоряженіи законодательства, недостаточны для того, чтобы гарантировать единство государственной воли, подчиненіе правительственной власти верховной законодательной.

Въ дуалистическихъ монархіяхъ неизбѣжны конфликты между народнымъ представительствомъ и короной, - конфликты, которые, вслѣдствіе юридической своей неразрѣшимости, нерѣдко угрожаютъ самому существованію, а тѣмъ болѣе, устойчивости и неприкосновенности конституціоннаго строя.

Такіе конфликты невозможны въ государствахъ парламентарныхъ; они невозможны потому, что здѣсь подчиненіе правительственной власти законодательной гарантируется самымъ безусловнымъ образомъ институтомъ политической отвѣтственности министровъ.

Какъ указано выше, сущность парламентарнаго режима заключается въ томъ, что при немъ министерство всегда и необходимо

принадлежитъ къ той партіи, которая въ данное время располагаетъ въ нижней палатѣ большинствомъ голосовъ. Отсюда естественный выводъ: если въ палатѣ, при обсужденіи того или иного мѣропріятія, предлагаемаго министерствомъ, большинство депутатовъ выскажется противъ него, министерство обязано подать въ отставку. - Такое министерство перестаетъ быть министерствомъ большинства; оно тѣмъ самымъ становится невозможнымъ.

Единственное средство для министерства остаться у власти, несмотря на понесенное имъ пораженіе, заключается въ роспускѣ палаты и назначеніи новыхъ выборовъ. Если кабинетъ, несмотря на пораженіе, пользуется довѣріемъ главы правительства и, кромѣ того, если можно надѣяться на то, что политика кабинета одобряется большинствомъ избирателей, глава правительства распускаетъ палату, и затѣмъ, въ зависимости отъ исхода выборовъ, кабинетъ либо остается у власти, опираясь на новое большинство, либо, оказавшись въ меньшинствѣ, выходитъ въ отставку.

Во всякомъ случаѣ, благодаря принципу политической отвѣтственности министровъ, правительственная политика, расходящаяся съ волей парламента, въ парламентарномъ государствѣ невозможна. Въ настоящее время, въ большинствѣ парламентарныхъ государствъ, напр. въ Англіи и во Франціи, принципъ политической отвѣтственности министровъ доведенъ до самыхъ крайнихъ предѣловъ. Достаточно одного неудачнаго для министерства голосованія, хотя бы оно состоялось по самому ничтожному поводу, хотя бы оно было вызвано случайнымъ отсутствіемъ нѣсколькихъ членовъ господствующей партіи, хотя бы оно было неожиданнымъ для самой оппозиціи, - и кабинетъ, осужденный парламентомъ, подаетъ въ отставку.

Необходимо замѣтить, что въ самой Англіи политическая отвѣтственность министровъ пріобрѣла въ такой мѣрѣ категорическій характеръ только во время царствованія королевы Викторіи, столь благопріятное, вообще, для развитія парламентарнаго строя. До 1830 г. нѣтъ ни одного примѣра, когда бы кабинетъ отказался отъ своихъ полномочій лишь потому, что онъ потерпѣлъ пораженіе по какому-нибудь частному вопросу въ нижней

палатѣ. Кабинетъ Роберта Пиля въ правленіе Вильгельма IV и даже кабинетъ Мельбурна - первый кабинетъ королевы Викторіи - останались у власти, несмотря на рядъ пораженій въ палатѣ общинъ по частнымъ вопросамъ, до тѣхъ поръ, пока для нихъ не становилась очевидной совершенная неустранимость едоническаго конфликта между кабинетомъ и палатой.

Еще въ 1841 г. Маколей, въ качествѣ министра, доказывалъ въ палатѣ общинъ, что кабинетъ отнюдь не обязанъ отказаться отъ власти только потому, что та или иная законодательная реформа, предложенная имъ, отвергнута палатой, разумѣется, если только онъ не считаетъ осуществленіе этой реформы необходимымъ условіемъ успѣшнаго теченія дѣлъ. И въ настоящее время, въ нѣкоторыхъ государствахъ, принципъ политической отвѣтственности министровъ понимается не такъ послѣдовательно и строго. Въ Голландіи, напримѣръ, единичная и частная неудача - напр., отклоненіе законопроекта палатой - нисколько не колеблетъ положенія кабинета. По авторитетному свидѣтельству Гартопа, голландскіе министры только въ томъ случаѣ подаютъ королевѣ прошенія объ отставкѣ, когда разногласіе между ними и палатой получаетъ неустранимый и хроническій характеръ.

Тѣмъ не менѣе, начало политической отвѣтственности министровъ - краеугольный камень парламентарнаго строя - исключаетъ, во всякомъ случаѣ, возможность длительныхъ конфликтовъ между законодательною и правительственною властью; въ частности, въ конституціонныхъ монархіяхъ, благодаря парламентаризму, невозможны конфликты между народнымъ представительствомъ и короной.

Не подлежитъ сомнѣнію, что парламентаризмъ усиливаетъ, въ значительной мѣрѣ, вліяніе народнаго представительства и, въ особенности, нижней палаты - на ходъ законодательныхъ и правительственныхъ дѣлъ. Въ этомъ своемъ значеніи парламентаризмъ является необходимой принадлежностью, - завершеніемъ демократическаго строя. Въ области законодательства парламентарный режимъ неизбѣжно приводитъ къ упраздненію, такъ называемаго, королевскаго veto. Неутвержденіе законопроекта, принятаго парламентомъ и, слѣдовательно, поддерживаемаго кабинетомъ, невозможно потому, что такое неутвержденіе неизбѣжно повлекло бы за собой выходъ кабинета въ отставку, при совершенной невозможности замѣнить его другимъ. Въ сферѣ управле-

нія кабинетъ, вынужденный въ каждомъ своемъ дѣйствіи отчитываться передъ парламентомъ, имѣющимъ право и возможность въ каждую данную минуту его смѣстить, является послушнымъ проводникомъ политики парламентскаго большинства.

Въ парламентарномъ государствѣ правительственная власть вполнѣ и безусловно подчинена законодательной; однако, подчиненная законодательной, правительственная власть не сливается съ нею. Начало обособленія властей - основное начало правового государства, вообще обезпечивается при парламентаризмѣ совокупностью юридическихъ гарантій, характеризующихъ конституціонный режимъ, какъ таковой. Дѣйствуя солидарно съ законодательной, правительственная власть остается властью подзаконной; гражданинъ, въ своихъ отношеніяхъ къ правительственной власти, является правовымъ субъектомъ, - субъектомъ обязанностей и правъ, которымъ соотвѣтствуютъ права и обязанности правительственной власти. Парламентаризмъ свободенъ отъ внутреннихъ противорѣчій, отъ той недодѣланности, которая присуща дуалистическому строю. Единство государственной власти обезпечивается господствомъ народнаго представительства; обособленіе властей - подзаконностью управленія и суда. Законодательствуетъ государство свободно; управляя, оно подчинено имъ же самимъ создаваемому праву.

Парламентаризмъ не вездѣ возможенъ; не вездѣ, гдѣ онъ существуетъ, онъ функціонируетъ нормально. Нельзя, напримѣръ, отрицать, что въ современной Италіи парламентаризмъ переживаетъ тяжелый кризисъ, находится въ состояніи хроническаго упадка. Въ Италіи нѣтъ устойчивыхъ партій; у партій нѣтъ опредѣленныхъ программъ. Правительство безсильно потому, что въ парламентѣ оно имѣетъ предъ собою разнородную и безпорядочную толпу и никогда не знаетъ, кто высказывается за и кто противъ проектируемой имъ мѣры. Оно безсильно потому, что кабинетскіе кризисы - неожиданные и случайные - слѣдуютъ одинъ за другимъ, дѣлая невозможнымъ нормальное теченіе государственной жизни. Тамъ, гдѣ парламентаризмъ, изъ-за дробности и неустойчивости партійной группировки, функціонируетъ плохо, онъ вызываетъ противъ себя въ теоріи и на практикѣ не мало нареканій. Само собою разумѣется, что критика парламентаризма не можетъ и не должна быть отожествляема съ критикой конституціонализма вообще. Итальянскіе и, отчасти, французскіе публицисты усматрива-

ютъ нерѣдко избавленіе отъ зодъ парламентаризма въ возвращеніи къ дуалистической системѣ.

Въ дѣйствительности, такое избавленіе заключается, прежде всего и главнымъ образомъ, въ демократической реформѣ избирательнаго права. Истинно-демократическое, правовое государство не можетъ не быть парламентарнымъ, ибо парламентаризмъ является высшею формой, вѣнцомъ конституціоннаго режима.

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ИСТОРИЧЕСКАЯ БИБЛІОТЕКА

Изданіе Кассы Взаимопомощи Студентовъ СПБ. Политехническаго Института
Императора Петра Великаго.

Проф. В. М. ГЕССЕНЪ.

ДОПОЛНЕНІЕ КЪ КУРСУ

„ОБЩЕЕ УЧЕНІЕ О ГОСУДАРСТВѢ„

„Государственная власть"
и „Государство".

статьи изъ Новаго Энциклопедическаго
словаря (14-й полутомъ)

С.-Петербургъ.
Типо-Литографія И. Трофимова, Можайская ул., д. № 3.
1914.

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПУБЛИЧНАЯ ИСТОРИЧЕСКАЯ БИБЛИОТЕКА
1141309

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ВЛАСТЬ.

I. Понятіе государственной власти.

Организующимъ моментомъ, какъ публично - правовыхъ, такъ и частно-правовыхъ соединеній является единство союзной власти. Союзъ, лишенный единой и господствующей воли, не можетъ быть л и ц о м ъ вообще, - ни лицомъ публичнаго, ни лицомъ гражданскаго права; онъ не можетъ быть субъектомъ обязанностей и правъ. Союзная власть - родовое понятіе, въ составъ котораго входятъ, какъ для вида, частно-правная и публично - -правная союзныя власти. Въ отличіе отъ права предшествующихъ историческихъ эпохъ современное право проводитъ между этими властями отчетливую и рѣзкую грань. Частно-правная союзная власть имѣетъ условный характеръ; ея нормы - конвенціональныя нормы. Принудительныя сила ихъ покоится на с о г л а с і и членовъ, входящихъ въ составъ частно-правнаго общенія. Отъ свободнаго усмотрѣнія послѣднихъ зависитъ прекращеніемъ союзныхъ отношеній освободиться отъ всякаго подчиненія господствующей надъ ними союзной власти. Съ другой стороны, частно--правный союзъ никогда не поглощаетъ индивида всецѣло. Л и ч н о с т ь полѣдняго, какъ таковая, остается свободной отъ какого бы то ни было принудительнаго воздѣйствія на нее союзной воли. У союза имѣется д и с ц и п л и н а р н а я, но нѣтъ и не можетъ быть карательной власти; исключеніе изъ состава союза - послѣдняя мѣра дисциплинарнаго воздѣйствія, доступная частно-правовому союзу. Въ отличіе отъ частно-правной, публично-правная союзная власть б е з у с л о в н о господствуетъ надъ личностью подвластнаго; она монополизируетъ принужденіе; категорическимъ императивамъ ея нормъ подвластные

"ДОПОЛНЕНІЕ КЪ КУРСУ ОБЩЕМУ УЧЕНІЕ О ГОСУДАРСТВѢ".

Проф. В.М.Гессена.

Л.1.

повинуются не потому, что желаютъ, а потому, что обязаны имъ повиноваться; прекращеніе подданнической связи не зависитъ отъ усмотрѣнія подданныхъ, ибо не только порядокъ, но и самая возможность прекращенія подданства опредѣляется нормами союзной власти. Самая категорія подданства является всегда и необходимо категоріей публичнаго, а не гражданскаго права. Государственная власть является первой по своему значенію, но отнюдь не единственной публично-правной властью. На ряду съ государственной публично-правными должны быть признаваемы власти самоуправляющихся общинъ, автономныхъ провинцій, государственной церкви. Вопросъ объ отличительномъ признакѣ (princeps individuationis) государственной власти - объ ея ограниченіи отъ другихъ публично-правныхъ властей является одной изъ наиболѣе сложныхъ и наиболѣе трудныхъ проблемъ теоріи государства. Традиціонно-господствующее рѣшеніе этой проблемы дается теоріей такъ называемаго суверенитета государственной власти.

II. Суверенитетъ, какъ отличительное свойство государственной власти.

Теорія суверенитета ведетъ свое происхожденіе отъ среднихъ вѣковъ. Идея суверенитета, съ самаго начала, является не отвлеченной категоріей схоластики, а б о е в ы м ъ орудіемъ королевской власти въ борьбѣ ея съ могучими врагами государственной идеи: папствомъ, имперіей и феодальнымъ строемъ. Борьба эта достигаетъ наибольшаго напряженія во Франціи; именно поэтому во Франціи мы встрѣчаемъ впервые научную формулировку суверенитета. Независимость отъ имперіи и папства, - внѣшняя, абсолютная свобода - таково первоначальное содержаніе суверенитета. Уже въ XIV в. во Франціи universitates, quae superiorem non recognoscunt, рѣзко противополагаются universitates, superiorem recognoscentes, - и только первыя признаются государствами (respublica), въ собственномъ смыслѣ этого слова (Іоаннъ Парижскій, Марсилій Падуанскій; въ XV в. Paulus Castrensis и мн. др.). Въ этомъ своемъ значеніи суверенитетъ является, по выраженію Еллинека, полемическимъ понятіемъ: теоріей суверенитета французскіе короли отвѣчаютъ на теорію всемірной монархіи императоровъ и папъ. - Съ усиленіемъ королев-

ской власти, съ постепеннымъ торжествомъ государственной идеи надъ феодализмомъ, понятіе суверенитета переносится и въ область внутренняго, государственнаго права. Еще въ XIII в. суверенитетъ на равномъ правѣ принадлежалъ королю и его баронамъ. Каждый баронъ суверенъ въ своей баронiи. По ленному праву, "люди барановъ не являются людьми самого короля" (homines baronum non sunt homines ipsius regis); король - первый межъ равныхъ (primus inter pares). И, однако, уже въ эту эпоху теорія начинаетъ суверенитетъ короля ставить надъ суверенитетомъ феодальныхъ барановъ. Каждый баронъ, по словамъ Beaumanoire'a, суверенъ; но король - суверенъ надъ всѣми. Мало - по малу, съ усиленіемъ королевской власти, суверенитетъ изъ сравнительной степени болѣе высокой чести (superioritas) превращается въ превосходную степень в ы с ш е й в л а с т и (summa potestas). Итоги средневѣковаго ученія о суверенитетѣ подводятся Б о д е н о м ъ въ его знаменитомъ опредѣленіи государства: государство есть право управленія съ суверенной властью (puissance souveraine, summa potestas) многими семьями и тѣмъ, что является для нихъ общимъ ("Six livres de la République", 1576 г.). Подъ суверенитетомъ Боденъ понимаетъ опредѣленное свойство государственной власти, - ея верховный характеръ. Какъ свойство государственной власти, суверенитетъ означаетъ ея безусловную независимость отъ какой бы то не было иной власти, стоящей н а д ъ н е ю или р я д о м ъ съ н е й. Суверенитетъ принадлежитъ тому, кто не знаетъ надъ собой ничьей, кромѣ Бога, верховной власти; кто никому, кромѣ Бога не обязанъ отчетомъ въ своихъ дѣлахъ. Суверенитетъ государственной власти проявляется во внѣ, какъ независимость государства отъ другихъ государствъ и внутри государства, какъ независимость государственной власти отъ народа, или точнѣе, отъ образующихъ народъ феодальныхъ чиновъ. Французскій король является сувереномъ, съ одной стороны, потому, что онъ не зависитъ отъ императора и папы, и, съ другой, потому что сословные чины во Франціи имѣютъ совѣщательный, а не законодательный характеръ. Не можетъ быть власти въ государствѣ, конкуррирующей съ властью суверена.

Изъ двухъ значеній суверенитета - международнаго и внутренняго государственнаго, - первое остается неизмѣннымъ въ

исторіи политическихъ ученій. Въ XVII столѣтіи П у ф ф е н д о р ф ъ, въ XVIII – В о л ь ф ъ одинаково признаютъ независимость существеннымъ и необходимымъ моментомъ въ понятіи суверенитета. І о а н н ъ - Я к о б ъ М о з е р ъ ("Europaisches Völkerrecht", 1777г.) отождествляя суверенитетъ съ независимостью, впервые зависимымъ государствамъ даетъ получившее широкую популярность названіе п о л у с у в е р е н н ы х ъ государствъ. В п о л н ѣ с у в е р е н н ы м ъ является по его словамъ, лишь такое государство, которое пользуется независимостью, – т.е. въ свѣтскихъ дѣлахъ не подчиняется никакому другому государству или господину. На той же точкѣ зрѣнія стоитъ и современная доктрина: въ лицѣ своихъ наиболѣе выдающихся представителей, Л а б а н д а, Е л л и н е к а, Р е м а и др., она считаетъ необходимымъ элементомъ въ понятіи суверенной государственной власти независимость отъ какой бы то не было другой государственной власти, стоящей надъ ней. Наоборотъ, второе – т.е. государственное значеніе суверенитета, – значеніе в ы с ш е й публично-правовой власти по сравненію съ другими публично-правовыми властями – постепенно теряетъ присущій ему нѣкогда историческій смыслъ. Какъ извѣстно, абсолютной монархіи XVII – XVIII вв. удалось осуществить великую и трудную задачу м о н о п о л и з а ц і и публично-правовой власти. Въ современномъ государствѣ публично-правовая власть принадлежитъ исключительно и всецѣло государству; другіе союзы могутъ осуществлять ее не иначе, какъ по делегаціи государства. Отъ такихъ союзовъ государство отличается тѣмъ, что ему – и только ему – принадлежитъ публично-правная власть по собственному праву. Но въ такомъ случаѣ, если публично-правная власть принадлежитъ исключительно и только государству, она не можетъ быть в ы с ш е й властью. Превосходная степень необходимо предполагаетъ наличность, по крайней мѣрѣ, нѣсколькихъ объектовъ сравненія. Государственная власть – единственная публично-правная власть, по собственному праву; называя ее в ы с ш е й (summa potestas), мы ничего къ ея характеристикѣ не прибавляемъ. Отсюда любопытная эволюція понятія суверенитета въ его государственномъ значеніи: въ современномъ государствѣ суверенитетъ изъ свойства государственной власти, какъ таковой, становится свойствомъ

о п р е д ѣ л е н н а г о о р г а н а государственной власти, по сравненію съ другими, ему подчиненными, органами. Монархъ въ абсолютной монархіи, "король въ парламентѣ" въ монархіи конституціонной, парламентъ въ представительной республикѣ, народъ въ непосредственномъ народовластіи - являются суверенными органами, потому что отъ нихъ зависятъ и имъ подчиненные правительственные и судебные органы государства. Какъ свойство государственной власти, въ современномъ окончательно сложившемся государствѣ суверенитетъ имѣетъ одно лишь значеніе, - значеніе н е з а в и с и м о й или суверенной государственной власти. Независимость или суверенитетъ государственной власти заключается въ томъ, что она не знаетъ надъ собой другой, высшей власти, которая могла бы, по собственному праву, обязывать и направлять ее волю. Суверенное государство само является источникомъ всѣхъ своихъ обязанностей и правъ, какъ международнаго, такъ и государственнаго характера. Не слѣдуетъ отождествлять суверенитета власти съ неограниченностью ея. Суверенная государственная власть не можетъ быть ограничена д р у г о й, высшей властью; но путемъ договора, или закона она можетъ ограничить самое себя. Суверенитетъ, по вѣрному опредѣленію Еллинека, есть право и с к л ю ч и т е л ь н а г о самоопредѣленія, или самоограниченія власти. И с к л ю ч и т е л ь н о с т ь самоопредѣленія - отличительное свойство суверенной власти. С ъ о б ъ е м о м ъ державныхъ правъ понятіе суверенитета ничего общаго не имѣетъ, ибо въ какомъ бы значительномъ объемѣ не усѣкались державныя права государства, какія бы обязанности не лежали на немъ, если эти обязанности основаны исключительно на волевомъ актѣ самого государства, - на договорѣ или законѣ, государственная власть остается вполнѣ и безусловно суверенной. Какъ свойство государственной власти, - исключительность ея самоопредѣленія, суверенитетъ можетъ б ы т ь или н е б ы т ь: tertium non datur. О дѣленіи суверенитета, о половинномъ или ограниченномъ суверенитетѣ не можетъ быть и рѣчи. Вопросъ, слѣдовательно, заключается въ томъ, является ли суверенитетъ н е о б х о д и м ы м ъ свойствомъ государственной власти, или другими словами, возможна ли несуверенная, т.е. зависимая государственная власть? Традиціонное ученіе государственна-

го права усматриваетъ въ суверенитетѣ отличительный и необходимый признакъ государственной власти. Такъ, напр., по словамъ Held'a ("Grundrüge d.allg.Staatsr.", стр.235) суверенитетъ, т.е. Summa imperium, верховная власть, не подчиняющаяся никакому высшему юридическому принужденію, есть conditio, sine qua non, необходимое свойство, самый существенный изъ существенныхъ признаковъ государства. Такое воззрѣніе на суверенитетъ явилось результатомъ односторонняго изученія государственной наукой одного изъ существенныхъ типовъ государственнаго устройства-простого или единаго государства (Einheitsstaat). Между тѣмъ въ современной дѣйствительности, на ряду съ простымъ, существуетъ другой, болѣе сложный государственный типъ, -союзное государство (Bundesstaat), государство состоящее изъ государствъ: таковы, напр., федеративныя республики Новаго Свѣта, Швейцарскій союзъ, Германская Имперія. Поскольку современная германская публицистика, конструируя Германскую Имперію, остается вѣрной традиціонной теоріи суверенитета, какъ необходимаго свойства государственной власти, она оказывается поставленной передъ логически неустранимой диллемой: либо, какъ это дѣлаетъ Zorn, признавая суверенитетъ за имперской властью, она вынуждена отвергнуть государственный характеръ монархій, образующихъ имперію; либо, какъ это дѣлаетъ Sydel, признавая суверенитетъ за властями союзныхъ государствъ, она вынуждена отвергнуть государственный характеръ самой имперіи. Въ первомъ случаѣ отдѣльныя германскія государства - напрм., Пруссія или Бавaрія -разсматриваются, какъ автономныя провинціи простого, или единаго германскаго государства, во второмъ, Германская Имперія, -какъ международный (т.е. договорный) союзъ суверенныхъ государствъ, какъ Staatenbund, а не Bundesstaat. Врядъ ли необходимо доказывать, что та и другая конструкція безусловно противорѣчатъ юридической природѣ союзнаго государства. Традиціонная теорія суверенитета, какъ справедливо указываетъ Gierke, во имя логическихъ шаблоновъ, отрицаетъ исторію, превратно толкуетъ конституціи, игнорируетъ правосознаніе націй. Фактъ существованія несуверенныхъ государствъ не подлежитъ никакому сомнѣнію. Отдѣльные штаты С.-Американской республики, кантоны Швейцаріи, государства, образующія Германскую Имперію, суверенитета, т.е. независимости лишены, ибо законъ союзной власти, по собственному праву, обязываетъ и связываетъ мѣстную власть. А между тѣмъ, только люди, которымъ дѣйствительность, сквозь

стекла предвзятой теоріи, представляется въ извращенномъ видѣ, могутъ отрицать государственный характеръ Пруссіи или Баваріи, или другихъ несуверенныхъ государствъ. Международное право, твердо установившее принципъ, что членами международнаго общенія, субъектами международныхъ правъ, могутъ быть т о л ь к о государства, вводитъ, тѣмъ не менѣе, вышеупомянутые политическіе союзы въ международную семью, предоставляетъ имъ право международнаго общенія, поскольку оно не отнято у нихъ господствующей надъ ними суверенной властью. Передъ лицомъ такого факта современная германская публицистика, - въ лицѣ наиболѣе выдающихся представителей, Л а б а н д а, Е л л и н е к а, Р е м а, Р о з и н а и др., отказывается видѣть въ суверенитетѣ н е о б х о д и м о е свойство государственной власти, допуская, такимъ образомъ, существованіе, на ряду съ суверенными, и несуверенныхъ государствъ. Само собой понятно, что до тѣхъ поръ, пока суверенитетъ считался необходимымъ моментомъ въ понятіи государственной власти, опредѣленіе этого понятія не представляло никакихъ затрудненій: государственная власть - власть, имѣющая суверенный (независимый) характеръ. Допуская существованіе несуверенныхъ государствъ, современная теорія оказывается вынужденной отыскать другой существенный признакъ государственной власти, характеризующій ее, какъ таковую, въ отличіе отъ публично-правной власти другихъ территоріальныхъ самоуправляющихся и автономныхъ союзовъ.

III. *Господство по собственному праву, какъ существенный признакъ государственной власти.*

Процессъ монополизаціи государствомъ публично-правной власти въ настоящее время можно считать завершеннымъ; всякая публично-правная власть, публично-правное господство, безусловно - принудительное, составляетъ монополію современнаго государства, осуществляется ли эта власть самимъ государствомъ, или делегируется имъ другому союзу. Со времени Gerber'а пользующаяся наибольшимъ признаніемъ въ германской публицистикѣ теорія господства (Herrschaftstheorie) существеннымъ моментомъ въ понятіи государственной власти признаетъ публично-правное господство, какъ таковое. Насколько теорія *суверенитета*, теорія *высшей* власти, какъ необходимаго элемента государства, соотвѣтствуетъ природѣ и характеру государства въ періодъ его обра-

вованія, настолько теорія *господства*, теорія власти, какъ *такой*, соотвѣтствуетъ природѣ и характеру окончательно сложившагося и завершеннаго государства. Опредѣляя понятіе государственной власти, необходимо исходить изъ выставленнаго съ полной отчетливостью Лабандомъ положенія: господство принадлежитъ по собственному праву только государству; всякому другому союзу оно делегировано государствомъ. Вопросъ слѣдовательно, сводится къ тому, чтобы установить различіе между властью по собственному праву и делегированною властью. Это различіе заключается въ слѣдующемъ. Делегація власти предполагаетъ ея опредѣленность. По вѣрному замѣчанію Градовскаго (Начала, I, стр. 71), самое понятіе делегаціи предполагаетъ ограниченность тѣхъ правъ, которыя предоставлены самоуправляющемуся союзу. По своему существу, делегированная власть должна вращаться въ опредѣленныхъ границахъ, обладать по отношенію къ опредѣленнымъ предметамъ опредѣленною степенью власти. Делегированная власть союза является опредѣленною въ томъ случаѣ, когда законъ делегирующей власти устанавливаетъ: во - первыхъ, организацію союза; во - вторыхъ, опредѣленныя категоріи или роды дѣлъ, входящихъ въ его компетенцію, и, въ - третьихъ, предѣлы власти, предоставленной союзу государствомъ. Другими словами, конструкція делегированной власти опредѣляется закономъ, господствующимъ надъ нею; ни автономному, ни самоуправляющемуся союзу учредительная власть не принадлежитъ. Наоборотъ, власть по собственному праву является всегда и необходимо, по существу, измѣнчивой и неопредѣленной, поскольку, разумѣется, измѣнчивы и неопредѣленны тѣ цѣли, которыя ставитъ себѣ государство. Компетенція государственной власти (несуверенной) можетъ быть въ томъ или другомъ отношеніи усѣченной; тѣ или другія ея функціи могутъ быть отняты возвышающеюся надъ нею суверенною, высшею властью. Но ни въ какомъ случаѣ первоначальная власть государства -власть по собственному праву, не можетъ быть опредѣленной, ограниченной, замкнутой въ неподвижныхъ предѣлахъ, установленныхъ учредительнымъ закономъ, исходящимъ изъ господствующей надъ нею суверенной власти. Противоположность между неопредѣленной компетенціей государства и опредѣленной - его

автономной части можно формулировать слѣдующимъ образомъ: все, что не изъято изъ компетенціи государства, входитъ въ его компетенцію; и, наоборотъ, все, что не отнесено къ компетенціи самоуправляющагося или автономнаго союза, въ его компетенцію не входитъ. Во всякомъ случаѣ, учредительная функція - и, въ частности, право самоорганизаціи (Georg Meyer, Iellinek) - всегда и необходимо принадлежитъ государственной, хотя бы и несуверенной власти.

Ср. Gierke, "Das deutsche Genossenschaftsrecht" (т.III);
Онъ - же, "Iohannes Althusius" (2-ое изданіе);
Iellinek, "Die Lehre V. mod. Staat."
Gerber, "Grundzüge d. deut. Staatsrechts (3-е изданіе, 1880 г.);
Палієнко, "Суверенитетъ".

ГОСУДАРСТВО.

I. Опредѣленіе государства; его основные элементы.

Территорія, народъ, государственная власть - основные элементы въ понятіи государства. Государство - территоріальный союзъ. Территорія - не объектъ, а сфера господства государственной власти. Territorium est locus, in quo quis imperium habet. Въ предѣлахъ своей территоріи государство господствуетъ надъ всѣми, - не только надъ подданными, но и надъ иностранцами, находящимися въ странѣ. Иностранецъ опредѣляется нормами мѣстнаго правопорядка; и подданный, и иностранецъ являются подданными, въ широкомъ смыслѣ этого слова, мѣстной территоріальной власти. По вѣрному замѣчанію О.Майера (Otto Mayer), государство не можетъ быть разсматриваемо какъ общество (Verein), имѣющее опредѣленную уставомъ власть исключительно надъ членами, входящими въ его составъ: какъ территоріальный союзъ, государство господствуетъ въ предѣлахъ своей территоріи надъ всякимъ, кого можетъ достать его рука. Переступая границы государства, иностранецъ попадаетъ въ новую для него, окружающую это государство атмосферу; "воздухъ" дѣлаетъ подданнымъ иностранца. Господство надъ иностранцемъ -по территоріальному началу - ограниченно международнымъ правомъ; такъ, государство не можетъ налагать на иностранца обязанностей (напримѣръ, привлекать его къ отбыванію воинской повинности), или предоставлять ему права (напримѣръ, права политическія), которыя стояли бы въ противорѣчіи съ фактомъ принадлежности его, какъ подданнаго, къ другому государству. Тѣмъ не менѣе, право территоріальнаго господства, принадлежащее государству въ тѣхъ рамкахъ, какія ему ставятся международнымъ правомъ, является общепризнаннымъ и безспорнымъ началомъ современнаго публичнаго права.

Государство - не только территоріальный, но и л и ч н ы й с о ю з ъ. Народъ - совокупность подданныхъ, принадлежащихъ по личному началу къ составу государства Если надъ иностранцемъ государственная власть господствуетъ въ силу

его нахожденія на территоріи государства, то надъ подданнымъ она господствуетъ въ силу его л и ч н о й принадлежности къ нему Въ первомъ случаѣ титуломъ господства является территоріальное, во второмъ - личное верховенство государства. Отсюда различіе по экстенсивности, въ пространственной сферѣ господства. Надъ иностранцемъ государство господствуетъ только въ своихъ территоріальныхъ предѣлахъ; а надъ подданнымъ - гдѣ бы онъ ни находился, на территоріи, или заграницей. Господство надъ подданнымъ, находящимся за-границей, по личному началу ограничено международнымъ правомъ. Въ частности, принудительная функція господства не можетъ быть осуществляема государствомъ по ту сторону его границъ; напротивъ, въ отличіе отъ принудительной, нормальная функція имѣетъ, въ отношеніи къ подданнымъ экстратерриторіальный характеръ. Поскольку нормативная власть государства надъ индивидомъ опредѣляетъ постоянныя или длительныя отношенія его къ правопорядку, эта власть принадлежитъ государству, господствующему надъ индивидомъ по личному началу, - отечественному государству. Опредѣленіе, такъ называемаго, "личнаго статуса" индивида, - того закона, которымъ нормируется его личность, какъ таковая, является правомъ отечественнаго законодателя; національнымъ закономъ, независимо отъ мѣста нахожденія подданнаго, опредѣляется правовое положеніе его, какъ лица или правового субъекта (право-и дѣеспособность его), какъ члена семьи (его семейственныя и наслѣдственныя права), какъ члена общины и активнаго гражданина. Но не только гражданско-правовыя и уголовно- правовыя нормы отечественнаго государства - за исключеніемъ нормъ, охраняющихъ чисто мѣстныя блага, опредѣляютъ и обязываютъ подданнаго, хотя бы и находящагося за-границей. Институтъ дипломатической защиты подданныхъ является необходимымъ слѣдствіемъ того именно факта, что связь, соединяющая подданнаго съ отечествомъ, не разрывается пребываніемъ его за-границей; въ этомъ институтѣ находитъ себѣ наиболѣе яркое выраженіе независимая отъ мѣста нахожденія, л и ч н а я принадлежность подданнаго къ своему отечеству.

Осуществляя господство по личному и территоріальному началу, государство является о р г а н и з о в а н н ы м ъ союзомъ. Началомъ, организующимъ государство, должно быть при-

нано **е д и н с т в о** государственной власти. Теорія, безусловно господствующая въ настоящее время, разсматриваетъ государственную власть, какъ волю самого государства. Государство, какъ коллективное (юридическое) лицо, обладаетъ самостоятельною, коллективною волей. Государственная власть и есть не что иное, какъ господствующая воля самого государства. Учрежденія и лица, осуществляющія государственную власть, являются ея **о р г а н а м и**; какъ таковые, они выражаютъ не свою волю, а волю государства. Само собой понятно, что, говоря о государственной волѣ, нельзя эту волю понимать, какъ явленіе психической жизни государства. Государство психической жизнью не живетъ; не въ его психикѣ, а въ психикѣ отдѣльныхъ индивидовъ возникаютъ и складываются волевые акты. Представленіе о государственной власти, какъ о волѣ самого государства, является юридической формулировкой начала единства государственной власти. Единство государственной власти проявляется, прежде всего, въ ея организаціи. Во всякомъ государствѣ всегда и необходимо существуетъ верховный, суверенный органъ, являющійся рѣшающей инстанціей въ отношеніи ко всѣмъ остальнымъ. Какъ органъ учредительной власти, онъ даетъ имъ жизнь и опредѣляетъ ихъ организацію; отъ него исходитъ первоначальный импульсъ, направляющій ихъ дѣятельность. Безъ верховнаго органа государство невозможно и немыслимо. Организація этого органа можетъ быть различной. Верховная власть принадлежитъ либо одному лицу, либо выборной коллегіи, либо всему народу; возможна комбинація этихъ началъ, напр., единоличнаго и коллегіальнаго ("король въ парламентѣ" конституціонной монархіи "), но, во всякомъ случаѣ, верховный органъ, долженъ быть единъ, у него должна быть **е д и н а я в о л я**, какова бы не была его организація. Подзаконность правительственной и судебной власти, іерархическая соподчиненность органовъ правительственной власти, система судебныхъ инстанцій- таковы важнѣйшіе институты, обезпечивающіе единство въ организаціи государственной власти. Но не только въ организаціи, и въ пространствѣ государственная власть едина. Она господствуетъ повсемѣстно на всей территоріи государства. Необходимымъ атрибутомъ государственной власти является вездѣсущность; она символизируется въ нашемъ правѣ такъ называемымъ Зерналомъ. Въ Англіи, по дѣламъ, въ которыхъ истцомъ или отвѣтчикомъ являет-

ся корона, заочное рѣшеніе признается недопустимымъ, ибо корона предполагается всегда и необходимо присутствующей на судѣ.

Государственная власть и во времени едина. Мѣняются носители власти; сама власть остается неизмѣнной: le roi ne meurt pas; le roi est mort, vive le roi. Революція, разрушающая государственный строй, не прерываетъ единства во времени государственной власти. Обязательства, принятыя на себя правительствомъ стараго порядка, сохраняютъ свою силу и послѣ измѣненія формы правленія. Въ 1848 г., послѣ паденія іюльской монархіи, Ламартинъ пытается доказать, что займы, заключенные монархической Франціей, утратили свою обязательную силу для Франціи республиканской. Попытка Ламартина, не получившая, конечно, осуществленія, стоитъ въ безусловномъ противорѣчіи съ основными началами, не только международнаго, но и государственнаго права. Въ силу этого же единства государственной власти, конституціонныя ея ограниченія, установленныя однимъ монархомъ, сохраняютъ обязательную силу и для всѣхъ его преемниковъ. Положеніе это, общепризнанное въ настоящее время, отвергается теоріей и практикой патримоніальнаго государства. Еще въ 1837 г. Эрнестъ- Августъ отказывается признать ганноверскую конституцію на томъ основаніи, что при ея установленіи покойный монархъ не испросилъ его согласія; въ 1848 г. Францъ -Іосифъ на томъ же основаніи отмѣняетъ венгерскую конституцію. Съ точки зрѣнія современнаго правового государства, подобные факты должны быть признаны безусловно недопустимыми.

Единая въ своей организаціи, во времени и пространствѣ - государственная власть едина и въ своихъ отношеніяхъ къ подвластнымъ. Нашимъ правамъ соотвѣтствуютъ обязанности, нашимъ обязанностямъ - права государственной власти, какъ таковой. Не подлежитъ никакому сомнѣнію, что публично-правовыя отношенія не могутъ быть разсматриваемы, какъ отношенія между гражданами и органами государственной власти. Мы платимъ налоги государству, а не сборщику податей Х.; воинскую повинность мы отбываемъ государству, а не воинскому начальнику У и т.д. Организація господствуетъ по личному и территоріальному началу-такова характеристика того родового понятія (genus proximum), къ которому принадлежитъ государство. Территоріальный и личный субстраты государства вполнѣ аналогичны такимъ же субстратамъ

другихъ территоріальныхъ союзовъ. Территоріи и подданнымъ государства соотвѣтствуютъ территоріи и "подданные" самоуправляющихся общинъ. Differentia specifica въ понятіи государства дается особой характеристикой государственной власти (смотри первую статью) Отъ власти другихъ публично-правовыхъ территоріальныхъ союзовъ государственная власть отличается тѣмъ, что она - и только она - является властью по собственному праву. Государство обладаетъ первоначальною, самоуправленіе - делегированной властью; учредительная власть государства отчетливо отличается отъ учрежденныхъ властей другихъ, подчиненныхъ государству, территоріальныхъ союзовъ.

Подъ государствомъ, т.обр.мы понимаемъ территоріальный и личный союзъ, обладающій первоначальной (т.е. не делегированной) публично-правовой властью.

II. ПРОСТОЕ И СОЮЗНОЕ ГОСУДАРСТВО.

Существуетъ два типа государства - простое и союзное государство (Einheitsstaat и Bundesstaat). Простымъ называется государство, составныя части котораго государственнаго характера не имѣютъ. Различаютъ двѣ формы простого государства: **централизованное** и **децентрализованное** государство. Централизованнымъ является государство, въ которомъ распорядительная функція управленія осуществляется изъ центра, или, хотя бы и на мѣстахъ, но правительственными органами, находящимися въ іерархической зависимости отъ центральной власти. Децентрализація бываетъ двоякаго рода: административная и законодательная; при первой государство состоитъ изъ **самоуправляющихся**, при второй изъ **автономныхъ** территоріальныхъ союзовъ. Самоуправленіе предполагаетъ осуществленіе распорядительной функціи управленія на мѣстахъ, - и притомъ мѣстными органами, независимыми, лично и въ предѣлахъ своей компетенціей, отъ центральной власти. Независимость мѣстнаго управленія досто-

гается, главнымъ образомъ, выборнымъ (представительнымъ) характеромъ мѣстныхъ органовъ. Въ отношеніи къ самоуправленію правительству принадлежитъ право надзора надъ законностью его дѣйствій; активное вмѣшательство правительственныхъ органовъ въ дѣла управленія стоитъ въ противорѣчіи съ природой самоуправленія, ибо имъ отрицается предметная независимость, - т.е. независимость въ предѣлахъ компетенціи - мѣстныхъ органовъ. Подъ автономіей понимается осуществленіе на мѣстахъ представительными, т.е. выборными учрежденіями законодательной функціи по дѣламъ, имѣющимъ мѣстный характеръ. Компетенція мѣстныхъ законодательныхъ органовъ опредѣляется конституціей или закономъ центральной власти; и въ томъ и другомъ случаѣ она имѣетъ делегированный (а не первоначальный) характеръ. Этимъ автономныя провинціи отличаются отъ несуверенваго государства.

Союзнымъ называется суверенное государство, состоящее изъ совокупности подчиненныхъ ему, несуверенныхъ государствъ. Примѣры союзнаго государства (Bundesstaat, Etat fédératif): Германская Имперія, Сѣверо-Американскіе Соединенные Штаты, Швейцарская республика, федеративныя республики центральной и южной Америки. Какъ юридическая категорія, союзное государство является промежуточнымъ образованіемъ между простымъ государствомъ, съ одной стороны, и союзомъ суверенныхъ, т.е. независимыхъ государствъ (Staatenbund), съ другой. Отъ простого союзное государство отличается тѣмъ, что его члены (Gliedstaaten) - государства; отъ союза государствъ (Staatenbund'a) - тѣмъ, что самый союзъ - государство. Такимъ образомъ, въ характеристикѣ союзнаго государства - 2 существенныхъ момента: государственный и суверенный хатактеръ союза; государственный и несуверенный характеръ его членовъ. Что касается прежде всего, послѣднихъ, то ихъ государственный характеръ сомнѣнію не подлежитъ. Территоріальная государственная власть имѣетъ первоначальный, а не делегированный характеръ, является властью по собственному праву. Территоріальная конституція - законъ мѣстной, а не союзной власти. Въ то время, какъ компетенція

делегированной власти всегда и необходимо имѣетъ о п р е д ѣ л е н и е е содержаніе, компетенція членовъ союзнаго госу - дарства является, по существу, неопредѣленной: в с ѣ т о, что не принадлежитъ къ компетенціи союза, составляетъ iura singulorum его членовъ (X дополненіе къ конституціи С.-А. Соедин. Штатовъ; ст. 3 Швейцарской конституціи; ст. 117 конституціи Соед. Штатовъ Мексики; ст. 104 Аргентинской кон - ституціи; тотъ же принципъ, хотя и не получившій выраженія въ германской конституціи является, по свидѣтельству Лабанда, Іеллинека, Градовскаго и др., аксіомой публичнаго права Герман - ской имперіи). Наконецъ, членамъ союзнаго государства принадлежитъ учредительная власть, т.е. права пересмотра своихъ конституцій, безъ всякаго участія союзной власти. Являясь, такимъ образомъ, безспорно государственной властью, территоріальная власть не обладаетъ, однако, суверенитетомъ: о правѣ ея на исключительное самоопредѣленіе (см. Государственная власть) не можетъ быть рѣчи, ибо законъ союзной власти обязываетъ и связываетъ ея волю. Согласно Германской конституціи (ст.2), им - перскіе законы почитаются выше законовъ отдѣльныхъ государствъ; въ С.-А. Соед. Штатахъ законы отдѣльныхъ штатовъ, поскольку они противорѣчатъ договорамъ или законамъ союза, признаются недѣйствительными федеральнымъ судомъ. Надъ несуверенными го - сударствами, какъ куполъ, возвышается суверенное союзное го - сударство. Союзная власть непосредственно господствуетъ надъ союзнымъ народомъ. Существованіе общаго или союзнаго поддан - ства констатируется текстомъ союзныхъ конституцій (Введеніе въ конституцію С.-А. Соединенныхъ штатовъ; ст. 3. Германской конституціи; ст.4 Швейцарской конституціи; ст.ст. 1, 30 и др. Мексиканской; ст. 1 Аргентинской и др.) Народъ отдѣльныхъ го - сударствъ образуетъ общій народъ (Gesamtvolk) союзнаго госу - дарства. И точно также территоріи отдѣльныхъ государствъ об - разуютъ, въ совокупности, государственную территорію, надъ ко - торой непосредственно возвышается союзная власть (ст. 3 Гер - манской конституціи; ст.1 и ст.4 Швейцарскій конституціи, ст. 42 Мексиканской; ст.ст. 9, 14, 18 и др. Аргентинской, введе - ніе въ конституцію С.-А. Соед. Штатовъ). По своей юридической природѣ союзная власть является первоначальной властью, т. е. властью по собственному праву. Ссылаясь на исторію происхож -

денія Соединенныхъ Штатовъ, Кальгунъ (Calhoun) и его школа утверждаютъ, что юридическимъ титуломъ союзнаго государства является свободный договоръ соединенныхъ государствъ; отсюда выводятъ право на выходъ изъ союза, принадлежащее будто бы его членамъ. И точно также въ Германіи извѣстный баварскій публицистъ Зейдель (Seydel,) разсматриваетъ имперію, какъ договорное соединеніе суверенныхъ государствъ. Само собой понятно, что съ разсматриваемой точки зрѣнія о первоначальномъ характерѣ союзной власти не можетъ быть и рѣчи. Союзное государство, по мнѣнію названныхъ публицистовъ, является союзомъ государствъ, лишеннымъ государственнаго характера. Въ дѣйствительности, однако, юридическимъ титуломъ союзнаго государства является не договоръ, а законъ, - конституція союзнаго государства. Договоры являются с р е д с т в о м ъ объединенія государствъ, а не ю р и д и ч е с к и м ъ т и т у л о м ъ ихъ единства. Съ того момента, какъ союзное государство существуетъ, свое основаніе оно находитъ въ союзномъ конституціонномъ законѣ, который устанавливается и во всякое время можетъ быть измѣненъ союзной властью. Отсюда - юридическая нерасторжимость союзнаго государства; по извѣстному выраженію Линкольна, только въ союзѣ отдѣльные штаты получаютъ свой status, и внѣ союза никакого, вообще, юридическаго бытія имѣть не могутъ. Въ отличіе отъ несуверенныхъ государствъ, образующихъ союзъ, союзное государство является сувереннымъ государствомъ; другими словами-союзная власть обладаетъ исключительнымъ правомъ самоопредѣленія; она независима во всѣхъ отношеніяхъ отъ власти отдѣльныхъ государствъ, входящихъ въ составъ союза. Конечно, компетенція союзной власти опредѣлена конституціей (ст. 9 Германской конституціи; ст. 20-42 Швейцарской, VIII секція первой главы конституціи С-А. Соед. Штатовъ, ст. 72 Мексиканской конституціи, ст. 67 Аргентинской и др.), но эта компетенція въ порядкѣ пересмотра конституціи, можетъ быть расширена самою же союзной властью (ст.78 Германской конституціи, ст. 118 - 121 Швейцарской, 5 глава конституціи С.-А.Соед. Штатовъ, ст. 30 Аргентинской, ст. 127 Мексиканской и др.). De iure, по вѣрному замѣчанію Лабанда, послѣдняя можетъ расширить, конечно, съ соблюденіемъ конституціонныхъ условій - свою компетенцію до тѣхъ границъ, до которыхъ простираются ея физическая сила и ея разумная воля. Правовая сфера

отдѣльныхъ государствъ стоитъ въ распоряженіи имперской союзной власти; она имѣетъ право обратить несуверенныя государства, образующія союзъ, въ провинціи простого децентрализованнаго государства. Конечно, de facto, такое превращеніе почти невозможно, ибо всякое измѣненіе конституціоннаго закона въ союзномъ государствѣ обставлено чрезвычайно стѣснительными условіями, обезпечивающими государственное бытіе и неприкосновенность компетенціи его членовъ.

III. *КЛАССИФИКАЦІЯ ГОСУДАРСТВЪ ПО ФОРМАМЪ ИХЪ ПРАВЛЕНІЯ.*

Попытки классификаціи государствъ восходятъ къ глубочайшей древности; въ частности, классификація государствъ по числу правителей есть у Геродота, Фукидида, Сократа и Аристотеля. Изученіе государства, какъ цѣлаго, безъ пріемовъ классификаціи невозможно. Въ тѣхъ случаяхъ, гдѣ дѣло идетъ с множествѣ сложныхъ объектовъ, классификація является первымъ и самымъ необходимымъ пріемомъ ихъ изученія. Приковывая вниманіе къ сравнительно небольшому числу предметовъ или явленій, охватываемыхъ одной группой, ограничивая экстенсивность наблюденія, классификація тѣмъ самымъ увеличиваетъ его интенсивность, она увеличиваетъ число обобщеній, открываетъ единообразія, въ хаосѣ случайностей улавливаетъ причинную связь. Мышленіе, говоритъ Джевонсъ, было бы невозможно практически, если бы каждый отдѣльный фактъ необходимо было мыслить и разбирать отдѣльно. Только примѣненіе къ дѣлу классифицирующихъ и обобщающихъ способностей даетъ человѣческому уму возможность справиться до нѣкоторой степени съ безконечнымъ числомъ изучаемыхъ явленій. Для того, чтобы отвѣтить своему назначенію, классификація должна быть е с т е с т в е н н о й и научной, т.е. построенной не на случайныхъ, а на существенныхъ и основныхъ признакахъ. По словамъ Милля, самый богатый источникъ заблужденій - плохая классификація, сопоставленіе въ одной группѣ и подъ однимъ названіемъ явленій, не обладающихъ общими свой-

ствами, или обладающихъ исключительно такими, которыя слишкомъ маловажны, чтобы сдѣлать сколько - нибудь цѣнныя обобщенія относительно класса. Одни и тѣ же предметы и явленія могутъ и должны быть классифицируемы различнымъ образомъ въ зависимости отъ того, какую цѣль себѣ поставитъ изслѣдователь. Классификація государствъ по формѣ ихъ правленія имѣетъ своей цѣлью характеристику ихъ, съ точки зрѣнія в н ѣ ш н е й с т р у к т у р ы государственной власти. Моменты, характеризующіе матеріальное содержаніе, характеръ или направленіе государственной дѣятельности, въ понятіе формы правленія никоимъ образомъ не входятъ. Равнымъ образомъ въ это понятіе не входятъ моменты, характеризующіе соціальную природу государства: вопросъ о преобладающемъ вліяніи того или иного общественнаго класса не находится въ прямой и непосредственной связи съ вопросомъ о формѣ правленія.

Творцомъ первой научной классификаціи государствъ является Аристотель ("Политика", III, 3, 4,5). Его классификація построена на двухъ началахъ, - на числѣ правителей и на характерѣ власти. По числу правителей Аристотель различаетъ три вида государствъ: правленіе одного, правленіе меньшинства и правленіе большинства. По характеру власти онъ дѣлитъ государства на двѣ группы, на правильныя и неправильныя (извращенныя) формы правленія, - въ зависимости отъ того, какимъ образомъ осуществляется государственная власть: въ интересахъ ли органа этой власти, или въ интересахъ государства, какъ цѣлаго. Такимъ образомъ получается слѣдующая схема:

	правленіе одного	правленіе немногихъ	правленіе большинства
Правильныя формы	монархія	аристократія	политія
Неправильныя "	тираннія	олигархія	демократія

Со времени Полибія для правильной формы правленія большинства установилось названіе демократіи, для неправильной - охлократіи; терминологія эта остается общепризнанной до сихъ поръ. Классификація Аристотеля всецѣло усваивается Цицерономъ; послѣдній различаетъ правильныя формы правленія - regnum, optimatium arbitrium, populariis civitas, отъ неправильныхъ - do-

minium, factio, turba et confusio. Схоластическая философія средневѣковья и, подъ ея вліяніемъ, публицистика новаго времени въ ученіи о формахъ правленія остаются вѣрными аристотелевской тріадѣ. Монархомахи XVI в., противополагая монархіи тиранніи, являются продолжителями аристотелевскихъ традицій. Классификація Аристотеля до сихъ поръ въ наукѣ государственнаго права пользуется наибольшей популярностью. Обращаясь къ ея разсмотрѣнію по существу, необходимо начать съ указанія на то, что противопоставленіе правильныхъ формъ неправильнымъ характеризуетъ содержаніе государственной дѣятельности, а не форму государственнаго устройства. Поэтому въ классификаціи государствъ п о ф о р м ѣ п р а в л е н і я ему нѣтъ и не можетъ быть мѣста. Аристотелевское представленіе о правильной формѣ правленія соотвѣтствуетъ идеѣ надклассоваго государства современной политической мысли. Въ отличіе отъ идеалиста Платона, Аристотель является величайшимъ эмпириксмъ древности; онъ удивительно великъ въ пониманіи и описаніи существующаго. Между тѣмъ политическая жизнь древней Греціи представляетъ собой непрестанную борьбу соціальныхъ классовъ, изъ которыхъ, то одни, то другіе захватываютъ власть въ свои руки и распоряжаются ею въ своихъ интересахъ: олигархія смѣняется демократіей, демократія тираніей, тиранніа опять олигархіей и т.д. Поэтому Аристотель въ дѣйствительности правильныхъ формъ государства не знаетъ. По справедливому замѣчанію Монтескье ("Духъ законовъ", кн. XI , гл. IX), велико замѣшательство Аристотеля, когда онъ описываетъ природу монархіи. Изучая многочисленныя разновидности монархіи, - ("Политика", кн. III, гл. 9 и сл.), онъ не указываетъ среди нихъ ни одной настоящей монархіи, - т.е. монархіи, какъ правленія одного въ интересахъ всего народа. Такая монархія остается для него полной загадкой, и такой же темной загадкой остаются другія, такъ называемыя, правильныя формы государства, - аристократія и политія . Въ сущности Аристотелю извѣстны только два основныхъ типа государственнаго устройства, - демократія (т.е. охлократія) и олигархія; политія и аристократія являются ничѣмъ инымъ, какъ смѣшеніемъ, въ различной дозировкѣ, олигархическихъ и охлократическихъ началъ ("Политика", книга IV, гл.

5, 6, 7 и 9).

Обращаясь къ аристотелевской классификаціи государствъ по числу правителей, необходимо отмѣтить, что, по своему существу, она является не столько классификаціей государствъ по формѣ правленія, сколько по ихъ соціальной структурѣ. Обыкновенно классификацію Аристотеля упрекаютъ въ чрезмѣрномъ формализмѣ, сравниваютъ ее съ Линнеевской классификаціей растеній по числу тычинокъ. Числовое начало, положенное въ ея основу, является внѣшнимъ и несущественнымъ признакомъ: не все ли равно, кому въ государствѣ, состоящемъ изъ двадцати тысячъ гражданъ, принадлежитъ власть, - одиннадцати или девяти тысячамъ? Возраженіе это было, однако, предусмотрѣно самимъ Аристотелемъ: основнымъ принципомъ его классификаціи является не столько число правителей, сколько ихъ соціальный характеръ. Тотъ признакъ, что верховная власть находится либо въ рукахъ большинства, либо въ рукахъ меньшинства, является, по словамъ Аристотеля, признакомъ случайнымъ; настоящимъ признакомъ отличія олигархіи отъ демократіи служатъ богатство и бѣдность; вотъ почему тамъ, гдѣ власть основана - безразлично у меньшинства или большинства - на богатствѣ, мы имѣемъ дѣло съ олигархіей, а гдѣ правятъ неимущіе, тамъ передъ нами демократія. По общему правилу имущественное благосостояніе - у немногихъ, а свободою пользуются всѣ граждане, и на этихъ то принципахъ (т.е. на принципахъ богатства и свободы) олигархи и демократы и основываютъ свои притязанія на власть въ государствѣ ("Политика", книга III, гл. 5, §7).

Какъ извѣстно, классическая древность не знала (или почти не знала) представительнаго строя. Въ непосредственныхъ республикахъ Греціи соціальная структура государства естественнымъ образомъ отражалась и на формѣ его правленія: народное собраніе въ Аѳинахъ и по внѣшней своей структурѣ существенно отличалось отъ собранія Спартанцевъ на площади Спарты. При современномъ представительномъ строѣ дѣло обстоитъ иначе: соціальная структура государства не всегда оказываетъ вліяніе на форму его правленія. Не подлежитъ сомнѣнію, что великая избирательная реформа 1832, 1867 и 1884 гг. коренньмъ образомъ мѣняетъ соціальную структуру Англіи; и, тѣмъ не менѣе, въ современной англійской демократіи та же форма правленія, какая

искони существуетъ въ старой аристократической Англіи. При такихъ условіяхъ аристотелевская тріада, какъ классификація государствъ по формѣ правленія, становится до очевидности невозможной. Современная публицистика различаетъ поэтому двѣ категоріи государствъ, монархіи и республики, - монархіи, въ которыхъ верховная власть принадлежитъ одному лицу, и республики, въ которой она принадлежитъ коллегіи. Монархіи, въ свою очередь, дѣлятся на абсолютныя и конституціонныя, республики - на представительныя и непосредственныя. Такимъ образомъ, получается слѣдующая схема:

I. Монархіи: a) абсолютныя, b) конституціонныя;

II. Республики: a) представительныя, b) непосредственныя.

Несмотря на широкую популярность такой классификаціи, она не можетъ быть признана теоретически правильной. Ея необходимымъ предположеніемъ является теорія такъ называемаго "монархическаго принципа", - теорія, признающая, что въ конституціонныхъ монархіяхъ верховная власть, какъ въ монархіяхъ абсолютныхъ принадлежитъ исключительно и всецѣло монарху. Парламентъ разсматривается этой теоріей, какъ органъ, содѣйствующій монарху въ осуществленіи принадлежащей ему власти, но не раздѣляющій съ нимъ эту власть; съ такой точки зрѣнія-и только съ такой - конституціонная и абсолютная монархія, дѣйствительно, могутъ быть разсматриваемы, какъ двѣ разновидности одного и того же родового понятія - монархіи вообще. Теорія "монархическаго принципа", стоитъ, однако, въ непримиримомъ противорѣчіи съ природой конституціонной монархіи, какъ таковой. Въ послѣдней верховная власть принадлежитъ не коронѣ и не парламенту, а сложному органу - "королю въ парламентѣ". Въ сферѣ законодательства монархъ безъ парламента и парламентъ безъ монарха являются несамостоятельными органами, лишенными какой бы то не было в л а с т и вообще. Только "король въ парламентѣ" является самостоятельнымъ, - т.е. властвующимъ органомъ, выражающимъ волю государства. Въ виду вышеизложенныхъ соображеній, нѣкоторые изъ современныхъ публицистовъ ищутъ и находятъ princeps individuationis монархіи, какъ формы правленія, не въ характеристикѣ власти монарха вообще, а въ отдѣльныхъ аттрибутахъ, характеризующихъ его власть. По мнѣнію

Вернатцика (Bernatzik, "Republik und Monarchie"), конституціонный монархъ такъ же мало является органомъ верховной власти, какъ президентъ республики, но въ отличіе отъ президента республики, отправляющаго свою должность, какъ полномочіе (Befugniss), конституціонный монархъ, подобно абсолютному, имѣетъ п р а в о н а с в о ю д о л ж н о с т ь (Recht auf das Amt), - право на власть. Право монарха охраняется правопорядкомъ не только въ интересахъ государства, но и въ его собственныхъ интересахъ; отсюда-его квалифицированная неприкосновенность, его почетныя прерогативы, особое чувство благоговѣнія къ его особѣ (Ehrerbietung und Ehrfurcht). Не трудно замѣтить, что теорія Вернатцика является послѣднимъ отзвукомъ нѣкогда господствовавшихъ патримоніальныхъ воззрѣній на природу монархической власти. Право на должность, понимаемое, какъ п у б л и ч н о е право, нисколько не характерно для должности монарха; ибо такое же право - Recht auf Organstellung, по терминологіи Іеллинека - принадлежитъ не только монарху, - но и всякому вообще лицу, функціонирующему, какъ органъ государственной власти. Понимаемое, какъ ч а с т н о е право монарха, защищаемое не только въ интересахъ государства, но и въ собственныхъ его интересахъ, право на должность стоитъ въ непримиримомъ противорѣчіи съ публично-правной природой современнаго государства. Во всякомъ случаѣ, съ точки врѣнія теоріи Вернатцика, нельзя провести различія между монархіей и республикой съ наслѣдственно-аристократическимъ классомъ во главѣ: у привилегированнаго меньшинства имѣется такое же"право на власть", какъ у монарха. По мнѣнію Вернатцика, было бы вполнѣ послѣдовательнымъ назвать аристократію "монархіей господствующаго меньшинства"; самъ Вернатцикъ, однако, признаетъ, что такое наименованіе звучало бы абсурдно.....

Отвергая теорію Вернатцика Герриритъ (Herrritt, "Die Staatsform als Gegenstand der Verfassungsgesetzgebung und Verfassungsänderung", 1901) princeps individuationis монархіи, какъ формы правленія, усматриваетъ въ особой квалификаціи монархической власти, - въ пожизненномъ и наслѣдственномъ ея характерѣ, въ несмѣняемости и безотвѣтственности монарха. Не подлежитъ, однако, никакому сомнѣнію, что аттрибуты, признаваемые названнымъ авторомъ существенными въ понятіи монархіи, да-

леко не всегда и не во всѣхъ монархіяхъ имѣется на лицо; исторіи извѣстны избирательныя монархіи, монархи смѣняемые и отвѣтственные передъ народомъ или избирательной коллегіей. Независимо отъ сказаннаго, тѣ признаки, которыми Геррнритъ характеризуетъ монархіи, имѣютъ слишкомъ второстепенное значеніе для того, чтобы на нихъ возможно было построить естественную и научную классификацію: никакихъ, сколько нибудь существенныхъ, выводовъ, характеризующихъ внѣшнюю структуру государства, изъ наслѣдственнаго характера власти монарха, или его несмѣняемости сдѣлать невозможно. Вообще, господствующая въ настоящее время классификація государствъ, различая монархіи (абсолютныя и конституціонныя) отъ республикъ (представительныхъ и непосредственныхъ), имѣетъ совершенно поверхностный и не-научный характеръ. Она относитъ къ одной и той же группѣ явленія, другъ отъ друга существенно отличныя, и, наоборотъ, размѣщаетъ между разными группами явленія родственныя другъ другу. Англія или Бельгія и дореформенная Россія или даже какая - нибудь восточная деспотія оказываются въ одной группѣ, а республиканская Франція, родственная по строю своихъ учрежденій монархической Бельгіи, - въ другой.

Существенную поправку къ разсматриваемой классификаціи вноситъ извѣстный публицистъ В о р н г а к ъ (Bornhak, "Allgemeine Staatslehre", 1896). Онъ различаетъ:

I. Государства монархическаго суверенитета съ его разновидностями: a) абсолютной монархіей и b) конституціонной монархіей дуалистическаго типа.

II. государства народнаго суверенитета съ его разновидностями: a) республикой, b) парламентарной монархіей и c) демократической тираніей. Включая доконституціонную Россію и дуалистическую Пруссію въ одну категорію, а монархическую Бельгію и республиканскую Францію - въ другую, предполагаемая Борнгакомъ классификація является, во всякомъ случаѣ, "естественнѣе" господствующей въ настоящее время. По существу, однако, она покоится на безусловно непріемлимыхъ теоретическихъ предпосылкахъ. Такъ, прежде всего несостоятельна мысль, будто въ дуалистическихъ монархіяхъ верховная власть принадлежитъ исключительно и всецѣло монарху. Такъ называемый "монархическій

принципъ" является историческимъ анахронизмомъ, стоящимъ въ непримиримомъ противорѣчіи съ природой конституціоннаго строя. И въ Пруссіи, какъ и въ Бельгіи, верховная власть принадлежитъ "королю въ парламентѣ", - искусственному и сложному органу, созданному конституціей государства. Съ другой стороны, народный суверенитетъ въ примѣненіи къ парламентарнымъ монархіямъ является совершенно безсодержательнымъ или, во всякомъ случаѣ, догматически - неопредѣленнымъ понятіемъ. Въ парламентарной Англіи, какъ и въ дуалистической Пруссіи, народъ вообще не принимаетъ непосредственнаго участія въ осуществленіи государственной власти. Съ другой стороны, необходимымъ предположеніемъ классификаціи Борнгака является признаніе парламентаризма и дуализма различными юридическими типами государственнаго устройства; въ дѣйствительности, однако, парламентаризмъ и дуализмъ являются преимущественно политическими разновидностями одного и того же юридическаго типа - конституціонной монархіи. И если въ своихъ наиболѣе крайнихъ проявленіяхъ - напр., въ Англіи и въ Пруссіи - разновидности эти отчетливо и рѣзко отличаются другъ отъ друга, то въ среднихъ и промежуточныхъ своихъ формахъ - напр., въ Даніи, въ Голландіи, отчасти въ Италіи - незамѣтными переходами онѣ сближаются и даже сливаются другъ съ другомъ. Одно и то же государство, напр., Австрія, въ различные періоды своей политической исторіи бываетъ то парламентарнымъ, то дуалистическимъ государствомъ, - первымъ, когда у власти находится министерство, поддерживаемое парламентскимъ большинствомъ, и вторымъ, когда у власти-такъ назыв. "дѣловое" министерство.

Въ основу научной классификаціи государствъ по формѣ ихъ правленія должно быть положено различіе во внѣшней структурѣ того органа, которымъ осуществляется верховная власть. Съ этой точки зрѣнія современныя государства дѣлятся на двѣ группы. Въ однѣхъ - абсолютныхъ монархіяхъ - органомъ верховной власти является индивидъ. Воля государства совпадаетъ съ его индивидуальной волей; она является результатомъ естественнаго процесса, протекающаго въ психикѣ индивида. Regis voluntas suprema lex est . Въ другихъ конституціонныхъ государствахъ - органомъ верховной власти является искусственное, коллективное и сложное лицо, создаваемое учре-

дительнымъ закономъ (конституціей) государства. Воля государства ни съ чьей индивидальной волей не совпадаетъ; она является результатомъ искусственнаго процесса, опредѣляемаго нормами конституціоннаго права. Изъ совокупности индивидуальныхъ воль, комбинируемыхъ различнымъ образомъ, создается единая коллективная воля государства. Такимъ образомъ, основныя категоріи классификаціи государствъ - абсолютная монархія и конституціонное государство. Разновидности абсолютной монархіи - - деспотія и абсолютизмъ - въ классификаціи государствъ по формѣ правленія не находятъ себѣ мѣста, ибо различіе между ними - не въ организаціи государственной власти, а въ характерѣ и содержаніи ея дѣятельности. Что касается конституціоннаго государства, то въ современной дѣйствительности мы встрѣчаемся со слѣдующими его разновидностями: конституціонной монархіей, въ которой органомъ государственной власти является "король въ парламентѣ" ; представительной республикой, во главѣ съ парламентомъ, какъ органомъ верховной власти, и непосредственнымъ народовластіемъ, въ которомъ верховная власть осуществляется - въ формѣ народнаго голосованія (Referendum)или народнаго собранія (Landsgemeinde) - непосредственно народомъ.Разновидности конституціонной монархіи - парламентаризмъ и дуализмъ лишь постольку находятъ себѣ мѣсто въ классификаціи государствъ по формѣ правленія, поскольку нѣкоторыя черты различія между ними, закрѣпленныя положительнымъ, обычнымъ или законодательнымъ, правомъ отдѣльныхъ государствъ, имѣютъ юридически - необходимый,нормативный характеръ.

По существу,парламентаризмъ и дуализмъ - институты монархическаго строя; въ частности парламентаризмъ необходимо предполагаетъ несмѣняемость и безотвѣтственность главы государства. Поэтому различіе парламентарной и дуалистической формы непримѣнимо къ республикамъ,какъ представительнымъ, такъ и непосредственнымъ. Парламентарный характеръ современной Франціи является индивидуальной особенностью ея государственнаго строя, объясняемой историческими условіями происхожденія современной третьей республики. Научная классификація государства, вмѣщается, такимъ образомъ, въ слѣдующую схему:

I. Абсолютная монархія;

II, Конституціонное государство: 1)конституціонная монархія: а) парламентарная монархія, b) дуалистическая монархія; 2) представительная республика; 3) непосредственное народовластіе: а) республика на началахъ народнаго голосованія (Referendum),b)республика съ народнымъ собраніемъ (Landsgemeinde) во главѣ. Начало, лежащее въ основѣ вышеизложенной классификаціи, - различіе во внѣшней структурѣ верховнаго органа государственной власти, является основнымъ и наиболѣе существеннымъ признакомъ, опредѣляющимъ юридическую природу абсолютной монархіи, съ одной стороны, и конституціоннаго государства, съ другой. Въ частности, принципіальная невозможность объективно - необходимой дифференціаціи законодательной и правительственной функціи въ абсолютныхъ монархіяхъ и, какъ слѣдствіе такой невозможности, надзаконный характеръ правительственной функціи обусловленъ прежде всего, единоличной организаціей верховнаго органа государственной власти. Правительственная власть, принадлежащая, нераздѣльно съ законодательной, абсолютному монарху, свободна всегда и необходимо отъ подчиненія закону. Наоборотъ, обособленіе функцій - законодательной, правительственной и судебной - характеризующее конституціонный строй является слѣдствіемъ создаваемой конституціоннымъ закономъ искусственной и сложной организаціи верховной власти: въ конституціонныхъ монархіяхъ законодательная власть принадлежитъ "королю въ парламентѣ". Отсюда - подзаконность правительственной власти, составляющая существенный признакъ въ понятіи конституціоннаго государства. Въ то время, какъ абсолютная монархія является, по терминологіи Канта, государствомъ произвола (Willkürstaat), конституціонное государство - синонимъ Rechtstaat'а, т.е. правового государства.

Литература. Объ элементахъ государства:

Fricker, "Vom Staatsgebiet";

Л. Палландъ, "Юридическая природа территоріальнаго верховенства";

В.М.Гессенъ, "Подданство, его установленіе и прекращеніе; см. также литературу подъ первой

статьей - "Государственная власть". О простомъ и сложномъ государствѣ;
Iellinek, "Die Lehre von den Staatenverbindungen";
Іеллинекъ, "Право современнаго государства";
М.В.Горенбергъ, "О сложномъ государствѣ";
Ященко, "Федерализмъ";

О классификаціи государствъ:

Звѣревъ, "Основы классификаціи государствъ";
Іеллинекъ, "Право современнаго государства";
Ed. Bernatzik, "Republik und Monarchie";
V. Herrnritt, "Die Staatsform als Gegenstand der Verfassungsgesetzgebung u. Verfassungsänderung".
Bornhak, "Allgemeine Staatslehre".

- - -00000- - -

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ИСТОРИЧЕСКАЯ БИБЛИОТЕКА

Изданіе Кассы Взаимопомощи Студентовъ СПБ. Политехническаго Института
Императора Петра Великаго.

Проф. В. М. ГЕССЕНЪ.

ИЗБИРАТЕЛЬНОЕ ПРАВО.

Дополненіе къ лекціямъ по
общему государственному праву.

С.-Петербургъ.
Типо-Литографія И. Трофимова, Можайская ул., д. № 3.
1914.

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПУБЛИЧНАЯ ИСТОРИЧЕСКАЯ БИБЛИОТЕКА
1141310

ИЗБИРАТЕЛЬНОЕ ПРАВО.

I.

Природой народнаго представительства въ значительной мѣрѣ предопредѣляется характеръ избирательнаго права. Въ исторіи новаго государства мы встрѣчаемся съ двоякою формой народнаго представительства. Съ одной стороны, представительство опредѣленныхъ, болѣе или менѣе организованныхъ, соціальныхъ *группъ*, сословныхъ, территоріальныхъ, классовыхъ, и съ другой, представительство *индивидовъ*, - числовой совокупности граждан, распредѣленныхъ по избирательнымъ округамъ. Первая форма является представительствомъ групповымъ или реальнымъ, представительствомъ интересовъ; вторая - индивидуальнымъ или числовымъ представительствомъ, народнымъ представительствомъ, въ собственномъ смыслѣ этого слова. Исторически первая форма предшествуетъ второй. Въ континентальныхъ государствахъ Европы въ теченіе XVI и XVII вв. почти повсемѣстно мы встрѣчаемся съ сословной организаціей народнаго представительства. Въ XVIII в. сословное представительство въ большинствѣ государствъ уступаетъ мѣсто режиму абсолютныхъ монархій, и только въ германскихъ территоріяхъ оно доживаетъ, ничтожное и безсильное, до конституціонной эпохи. Само собою понятно, что въ условіяхъ сословнаго представительства вопросы избирательнаго права останавливаютъ на себѣ въ весьма малой степени вниманіе законодателя. Во Франціи, по общему правилу, привилегированныя сословія участвуютъ въ избраніи своихъ представителей поголовно; представители третьяго сословія избираются путемъ многостепенныхъ выборовъ въ порядкѣ, опредѣленномъ не столько законодательнымъ, сколько обычнымъ правомъ. Въ Германіи рыцарство участвуетъ въ территоріальныхъ ландтагахъ лично, церковныя организаціи, университеты и города - черезъ посредство

своихъ представителей. Послѣднія являются представителями корпорацій, какъ таковыхъ; они назначаются поэтому начальственными органами этихъ корпорацій въ порядкѣ, установленномъ для рѣшенія внутреннихъ корпоративныхъ дѣлъ. Въ нѣкоторыхъ территоріяхъ, - напр., въ Вюртембергѣ, Тиролѣ, въ территоріяхъ у Сѣвернаго моря - на ряду съ представителями отъ духовенства и городовъ, въ ландтагахъ принимаютъ участіе и представители отъ крестьянскаго сословія. Такими представителями являются либо начальствующія лица въ общинѣ, либо лица, избираемыя членами общинъ въ порядкѣ, установленномъ для общинныхъ выборовъ. Въ отличіе отъ континента Европы, въ старой Англіи мы встрѣчаемся не съ сословной, а территоріальной организаціей группового представительства. Въ то время, какъ верхняя палата представляетъ родовую аристократію страны, нижняя является *палатой общинъ*, представительствомъ графствъ и привиллегированныхъ городовъ. Съ древнѣйшихъ временъ и вплоть до перваго билля о реформѣ (1832) избраніе коммонеровъ разсматривается англійскимъ законодателемъ, какъ функція коммунальнаго управленія. Въ графствахъ до XV в., избраніе представителей происходитъ на собраніи графства (county court), въ которомъ принимаютъ участіе всѣ жители графства вообще. Закономъ 1429 г. участіе въ избирательныхъ собраніяхъ графства (special county court) обусловлено имущественнымъ цензомъ, - владѣніемъ свободной недвижимостью (freehold), приносящей не менѣе 40 милл. чистаго дохода въ годъ. Въ городахъ однообразной избирательной системы не существуетъ. Каждый городъ избираетъ своихъ представителей по-своему: въ одномъ представители избираются городскимъ магистратомъ, въ другомъ - немногочисленными членами городской корпораціи, въ третьемъ - фригольдерами, въ четвертомъ - всѣми имѣющими свой собственный очагъ обывателями (potwallopers). Законодатель не касается вовсе принциповъ избирательной системы. Отдѣльные статуты регламентируютъ детали избирательнаго права; во избѣжаніе злоупотребленій, они устраняютъ опредѣленныя категоріи лицъ, - напр., несовершеннолѣтнихъ, иностранцевъ, должностныхъ лицъ, поставщиковъ казны, банкротовъ - отъ участія въ выборахъ. По конфессіональнымъ соображеніямъ избирательнаго права лишены католики и евреи. Во всякомъ слу-

чаѣ, избирательная система, въ ея цѣломъ, ни во Франціи, ни въ Англіи не является продуктомъ законодательнаго творчества; она возникаетъ исторически, и въ этомъ историческомъ ея происхожденіи - причина ея долговѣчнаго господства. Въ отличіе отъ историческихъ формъ группового представительства, совершенная ея форма, - такъ назыв., система реальнаго представительства, или представительства интересовъ - возникаетъ искусственно, создается законодателемъ, стремящимся сознательно и планомѣрно къ опредѣленной предпоставленной ему цѣли. Сословная организація народа, расчитанная абсолютной монархіей, стоитъ въ непримиримомъ противорѣчіи съ совокупностью соціальныхъ условій - культурныхъ и экономическихъ - современной дѣйствительности; поэтому сословная группировка избирателей явилась бы въ настоящее время неосуществимой - и, во всякомъ случаѣ, нежизнеспособной утопіей. Что касается группового представительства на территоріальной основѣ, то такое представительство стояло бы въ непримиримомъ противорѣчіи съ идеей государственнаго единства, неискоренимо внѣдренной политической философіей революціонной эпохи въ сознаніе современныхъ народовъ. Даже въ тѣхъ государствахъ, въ которыхъ существуетъ представительное собраніе, - т.н. верхняя палата, построенная на сословномъ или территоріальномъ началѣ, на ряду съ нею необходимо существуетъ другая - т.н., нижняя палата, построенная либо на началѣ реальнаго представительства, представительства современныхъ экономическихъ классовъ, либо на началѣ числовой совокупности соотвѣтственнымъ образомъ квалифицированныхъ гражданъ. Типичнымъ примѣромъ реальной системы представительства является *австрійская* - дореформенная избирательная система. По закону 1873 г. избиратели дѣлятся на 4 куріи, - крупныхъ земле - владѣльцевъ, городовъ, торговыхъ и промышленныхъ камеръ и сельскихъ общинъ; въ нѣкоторыхъ коронныхъ земляхъ (Далмаціи, Зальцбурге, Силезіи, Тиролѣ и др.), города и торгово-промышленныя камеры избираютъ совмѣстно положенное число представителей. По закону 1896 г. къ существовавшимъ 4 куріямъ, построеннымъ на принципѣ представительства интересовъ, присоединяется 5 курія, построенная на числовомъ принципѣ, - курія всеобщаго избирательнаго права. Каждая курія самостоятельно из-

бираетъ въ рейхсратъ положенное число представителей; изъ общаго числа 425 депутатовъ, куріей крупныхъ землевладѣльцевъ избираются 85 депутатовъ, городами - 118, торгово-промышленными палатами - 21, сельскими обществами 129, и, наконецъ, куріей всеобщаго избирательнаго права- 72 депутата. На ряду съ общими, избирательными и отрицательными, условіями избирательнаго ценза - мужской полъ, 24-хъ -лѣтній возрастъ, дѣеспособность, неопороченность по суду, необращеніе къ общественной благотворительности, несостояніе на дѣйствительной военной службѣ,- законъ устанавливаетъ спеціальныя условія ценза для каждаго разряда избирателей , въ отдѣльности: для участія въ выборахъ по куріи крупныхъ землевладѣльцевъ необходимо владѣніе соотвѣтственной недвижимостью, по куріи городовъ и сельскихъ общинъ - уплата прямого государственнаго налога въ размѣрѣ не менѣе 4 гульд. въ годъ, по куріи всеобщаго избирательнаго права - шестимѣсячное водвореніе въ предѣлахъ избирательнаго округа . Выборы являются прямыми по куріямъ крупныхъ землевладѣльцевъ и городовъ, косвенными по куріямъ сельскихъ общинъ и всеобщаго избирательнаго права; въ нѣкоторыхъ коронныхъ земляхъ - напримѣръ, въ Богеміи, съ 1901 г. - и по этимъ куріямъ вводятся прямые выборы. Австрійская реальная система представительства упраздняется закономъ 1907 г. По этому закону она уступаетъ мѣсто системѣ всеобщаго (но не равнаго) избирательнаго права. На началѣ того же реальнаго представительства организована избирательная система въ *Россіи*. По положенію о выборахъ въ госуд. думу 6 августа 1905 г., избиратели группируются по тремъ куріямъ: избраніе выборщиковъ происходитъ на уѣздныхъ съѣздахъ землевладѣльцевъ, городскихъ избирателей и уполномоченныхъ отъ волостей, гминныхъ сходовъ и станицъ. Законъ 11 декабря 1905 г. присоединяетъ къ прежнимъ четвертую курію: въ 42 губерніяхъ положенное число выборщиковъ избирается губернскими съѣздами уполномоченныхъ отъ рабочихъ въ предпріятіяхъ фабрично-заводской, горной и горно-заводской промышленности. Наконецъ, указомъ 3 іюня 1907 г. число избирательныхъ курій доводится до пяти,- а именно, въ каждомъ уѣздѣ съѣздъ городскихъ избирателей дѣлится на два самостоятельныхъ съѣзда, первый и второй, избирающихъ положенное по

росписанію число выборщиковъ независимо другъ отъ друга. Отличіе русской избирательной системы отъ австрійской заключается не только въ числѣ и характерѣ курій, но также и въ томъ, что каждая курія, какъ таковая, избираетъ не членовъ государственной думы непосредственно, а положенное по росписанію число выборщиковъ, входящихъ въ составъ губернскаго избирательнаго собранія; въ послѣднемъ же выборщики, въ ихъ общемъ составѣ, избираютъ сначала по одному члену думы отъ каждой избирательной куріи, въ отдѣльности, а въ нѣкоторыхъ губерніяхъ одного члена думы отъ двухъ городскихъ курій совмѣстно, - и затѣмъ изъ среды всѣхъ, вообще, участвующихъ въ собраніи выборщиковъ, независимо отъ принадлежности ихъ къ той или иной куріи, остальное, положенное расписаніемъ, число членовъ государственной думы. Не подлежитъ никакому сомнѣнію, что существуетъ извѣстная аналогія между современной реальной системой представительства и системой сословнаго представительства минувшей исторической эпохи: и сословная группировка избирателей покоится на реальномъ принципѣ,- на томъ предположеніи, что у каждаго сословія имѣются особые интересы, нуждающіеся въ особомъ представительствѣ. Различіе между этими системами заключается, однако, въ томъ, что въ то время, какъ сословное представительство базируется на естественной, исторически возникшей группировкѣ общественныхъ элементовъ, необходимой и достаточной при наличности извѣстныхъ историческихъ условій,- такъ называемое, реальное представительство является искусственнымъ, по своему происхожденію, продуктомъ опредѣляемаго преходящими политическими тенденціями законодательнаго произвола; само собою разумѣется, что о представительствѣ всѣхъ существующихъ въ обществѣ интересовъ не можетъ быть и рѣчи. Законодателю приходится выбирать, - однимъ интересамъ отдавать предпочтеніе предъ другими. Въ австрійскомъ дореформенномъ рейхсратѣ представлены интересы крупнаго землевладѣнія, торгово-промышленнаго класса, городского и крестьянскаго населенія. Совсѣмъ не представлены интересы науки и искусства, либеральныхъ профессій, рабочаго класса. Многомилліонный рабочій пролетаріатъ до реформы 96 г. лишенъ представительства, тогда какъ промышленники и торговцы представлены дважды,- и въ составѣ городской куріи и въ составѣ

куріи торгово-промышленной. Самый размѣръ представительства того или иного интереса неизбѣжно является совершенно произвольнымъ, ибо нѣтъ и не можетъ быть иныхъ объективныхъ критеріевъ, кромѣ критерія числового, при опредѣленіи размѣровъ представительства отъ отдѣльныхъ избирательныхъ курій. Невозможно доказать, что землевладѣльцы должны быть представлены 85, а сельскія общины 129 депутатами. Простое сопоставленіе 72 представителей отъ куріи всеобщаго избирательнаго права, съ 85 отъ куріи крупныхъ землевладѣльцевъ является, по существу, неопровержимою критикой реальной системы представительства. Система эта съ неприкрытой откровенностью закрѣпляетъ политическое господство за соціально-преобладающими общественными классами. По мѣрѣ демократизаціи современныхъ обществъ она неизбѣжно уступаетъ мѣсто системѣ народнаго представи - тельства, въ собственномъ смыслѣ этого слова.

II.

Въ исторіи политическихъ идей мы встрѣчаемся съ тремя, послѣдовательно смѣняющими другъ друга, теоріями избирательна - го права, - съ естественно-правовою теоріей всеобщаго избирательнаго права , съ классовою теоріей избирательной способности или цензового избирательнаго права, съ современной соціальной теоріей всеобщаго избирательнаго права. 1. Двѣ идеи лежатъ въ основѣ теоріи всеобщаго избирательнаго права естественно-правовой доктрины, - идея естественной свободы и естественнаго равенства индивидовъ. Создавая общественнымъ договором гражданское состояніе индивидъ не отказывается отъ естественной свободы, - отъ права на свою личность и свое имущество, принадлежащее ему отъ природы; для защиты этого права создается имъ гражданское общество, или государство. Общественнымъ договоромъ (pactum unionis) организуется народъ; договоромъ подчиненія (pactum subjectionis) учреждается государственная власть. Но естественная т.е. абсолютная - свобода стоитъ въ непримиримомъ противорѣчіи съ господствомъ надъ нимъ какой бы то ни было внѣшней категорически-принудительной

власти; только самоограниченіе и самообязываніе, - господство индивида надъ самимъ собой, совмѣстимо съ его естественной свободой. Отсюда выводъ: непосредственно или черезъ посредство своихъ представителей каждый индивидъ, какъ таковой, долженъ принимать участіе въ государственной власти; право на власть является слѣдствіемъ естественныхъ правъ гражданина, - такимъ же естественнымъ правомъ, какъ его право на собственность и на жизнь. Антиномія свободы и власти находитъ свое разрѣшеніе въ идеѣ всеобщаго участія въ законодательствѣ, или, по крайней мѣрѣ, всеобщаго избирательнаго права. Съ другой стороны, вслѣдствіе естественнаго-равенства индивидовъ никакой гражданинъ, никакая, вообще, часть народа не могутъ и не должны обладать исключительнымъ правомъ на власть. Суверенитетъ долженъ принадлежать народу, - т.е. совокупности гражданъ; каждый изъ нихъ, въ отдѣльности, обладаетъ соотвѣтственной долей суверенитета. Избирательный цензъ, какъ таковой, всегда и необходимо является противоестественной привиллегіей, противорѣчащей естественному равенству индивидовъ; представительная система , соотвѣтствующая природѣ человѣка, должна быть организована на основѣ всеобщаго избирательнаго права. Таковъ логическинеобходимый выводъ изъ основныхъ предпосылокъ естественно-правовой доктрины. Къ этому выводу доктрина, однако, приходитъ не сразу. Впервые въ исторіи государства съ идеей всеобщаго избирательнаго права мы встрѣчаемся въ Англіи XVII в., въ эпоху великой революціи въ индепендентской средѣ Кромвелева войска. Вышедшій изъ этой среды проектъ писанной конституціи, Agreement of the people (1647), предоставляетъ избирательное право всякому гражданину, за исключеніемъ пользующихся общественнымъ призрѣніемъ и слугъ. Если не въ самой Англіи, то въ колоніяхъ Новаго Свѣта идея эта получаетъ практичное осуществленіе: великій поборникъ религіозной свободы Роджеръ Уильямсъ создаетъ на американскомъ материкѣ демократическое государство, Родъ-Эйландъ, по конституціи котораго законы должны быть утверждены голосованіемъ всѣхъ вообще, свободныхъ людей; такимъ же способомъ должны быть избираемы должностныя лица, которымъ поручается примѣненіе законовъ. Необходимо, однако, замѣтить, что источникомъ демократическихъ

идей индепендентовъ является не столько рационалистическая философія естественнаго права, сколько церковное ученіе о такъ назыв. covenant'ѣ (договорѣ), какъ основѣ религіозныхъ общинъ; демократическое устройство послѣднихъ переносится ими на современное имъ государство. Лишь значительно позднѣе, на исходѣ XVII в., родоначальникъ естественно-правового либерализма, "мудрецъ" Локкъ конструируетъ гражданское общество (т.е. государство) на началахъ естественной свободы и естественнаго равенства индивидовъ. Въ реализаціи свободы и равенства заключается, по мнѣнію Локка, "призваніе государства". Тѣмъ не менѣе, Локкъ отнюдь не сторонникъ всеобщаго избирательнаго права. Проблема избирательнаго права, вообще его мало интересуетъ; поскольку онъ ея касается, онъ стоитъ за незыблемость сословно-классоваго уклада англійскаго парламентаризма; конституція Каролины, составленная Локкомъ, сосредоточиваетъ все управленіе колоніей въ рукахъ крупныхъ землевладѣльцевъ. Не всеобщее участіе во власти, а всеобщее право "апелляціи къ небесамъ", - право на революцію, принадлежащее совокупности гражданъ и, слѣдовательно, каждому гражданину въ отдѣльности, - является, по мнѣнію Локка, единственной санкціей естественнаго равенства и свободы индивидовъ. Наканунѣ французской революціи съ классической формулировкой естественно-правового ученія о правѣ индивида на власть мы встрѣчаемся въ "Общественномъ договорѣ" Ж.Ж.Руссо. Основная проблема "Общественнаго договора" - примиреніе свободы и власти: необходимо найти такую форму ассоціаціи, которая-бы защищала и охраняла совокупною общею силой личность и имущество каждаго участника, и въ которой каждый, соединяясь со всѣми, *повиновался бы, однако, только самому себѣ* и оставался бы такимъ же свободнымъ, какъ раньше", т.е. въ естественномъ состояніи, до образованія государства. Рѣшеніе этой проблемы - въ народномъ суверенитетѣ, въ суверенитетѣ volontè générale. Концепція народа у Руссо является вполнѣ и безусловно атомистической: народъ - совокупность изолированныхъ, абсолютно равныхъ другъ другу индивидовъ, - куча одноформеннаго и одноцвѣтнаго песка. Народный суверенитетъ - суверенитетъ индивидовъ, образующихъ народъ; если народъ состоитъ изъ десяти тысячъ гражданъ, каждый гражданинъ въ

отдѣльности, обладаетъ десятитысячной долей суверенитета. Volonté générale, т.е. общую волю Руссо противополагаетъ не индивидуальной, а частной волѣ. И общая воля есть воля индивида; индивиду, какъ таковому, всегда и необходимо присуща двоякая воля, - частная, направленная на частное благо, индивидуальное или групповое, и общая, направленная на общее благо всего народа. Суверенитетъ volonté générale Руссо понимаетъ какъ суверенитетъ индивидуальной воли, направленной на общее благо, какъ господство надъ частной волей индивида его собственной общей воли. Но именно потому, что люди равны другъ другу, единственнымъ средствомъ констатированія volonté générale является *счетъ голосовъ*: du calcul dex voix se tire la déclaration de la volonté générale *Должны быть спрошены всѣ, рѣшать должно большинство* - такова теорія Ж.Ж. Руссо. Господство большинства потому совмѣстимо съ естественной свободой индивида, что большинство формулируетъ его собственную волю, поскольку она направлена на общее благо. "Когда предлагается законъ въ собраніи народа, то граждане справиваются не о томъ, одобряютъ ли они предложеніе или отвергаютъ его, но о томъ, согласно ли это предложеніе съ общею волей, *которая есть и ихъ воля*, или нѣтъ: каждый, подавая свой голосъ, высказывается по этому вопросу и изъ подсчета голосовъ витекаетъ изъявленіе общей воли. Такимъ образомъ, когда мнѣніе, противоположное моему, побѣждаетъ, то это доказываетъ только то, что я ошибся и то, что я считалъ общею волей не было таковой. Если бы мое частное мнѣніе побѣдило, я сдѣлалъ бы нѣчто другое, чѣмъ то, что я хотѣлъ сдѣлать. И именно тогда я не былъ бы свободенъ" (Contrat social, кн.IV гл. II). Повинуясь большинству, индивидъ повинуется "закону, который онъ предписываетъ самому себѣ". Именно потому, что Руссо понимаетъ подъ общею волей соотвѣтственнымъ образомъ квалифицированную индивидуальную волю, онъ отвергаетъ - категорически и безусловно - представительный образъ правленія, вообще воля не представляема: и она можетъ быть этою же или совершенно другой волей. Только непосредственное участіе индивида во власти соотвѣтствуетъ природѣ народнаго суверенитета, - суверенитета volonté générale. Оставаясь на почвѣ политическаго ученія Руссо, практическіе дѣятели французской революціи во главѣ съ *Сійэсомъ*,

преносятъ его конценцію volonté générale съ непосредственнаго на представительный образъ правленія. И для нихъ участіе во власти является естественнымъ правомъ индивида, - необходимымъ слѣдствіемъ его естественной свободы; "право на свободу" предполагаетъ и требуетъ"право на власть". Но это право осуществляется индивидомъ не при непосредственномъ разрѣшеніи законодательныхъ вопросовъ, а при избраніи представителей для ихъ разрѣшенія. Ст.VI Декларацiи правъ 1789 г.гласитъ:"Законъ является выраженіемъ общей воли. Всѣ граждане *имѣютъ право* содѣйствовать лично, или черезъ посредство своихъ представителей его установленіи". Всеобщее избирательное право, провозглашенное Декларацiей, не сразу, однако, осуществляется законодательствомъ революціонной эпохи. Дѣленіе гражданъ на активныхъ и пассивныхъ, предложенное Сійесомъ, усваивается провизорнымъ избирательнымъ закономъ 1789 г. Законъ этотъ вводитъ двухстепенные выборы. Для того, чтобы быть избирателемъ необходима уплата прямого налога въ размѣрѣ трехдневной заработной платы; размѣръ этотъ опредѣляется муниципалитетами, причемъ, по закону 15 янв. 1790 г., онъ не можетъ быть ниже 1 фр. за рабочій день. Для выборщиковъ устанавливается тотъ же налоговой цензъ, но въ размѣрѣ десятидневной заработной платы. Наконецъ, для пассивнаго избирательнаго права, т.е. права быть депутатомъ, устанавливается чрезвычайно высокій налоговой цензъ, въ размѣрѣ, т.н., марки серебра (около 54 фр.). При обсужденіи конституціи 1791 г. избирательный цензъ вызываетъ рѣшительные протесты; въ особенности демократически настроенные депутаты, во главѣ съ Робеспьеромъ, возстаютъ противъ марки серебра. Конституція 1791 г. отказывается отъ спеціальнаго ценза для пассивнаго избирательнаго права: народнымъ представителемъ можетъ быть избранъ всякій гражданинъ, независимо отъ размѣровъ уплачиваемаго имъ налога. Но, съ другой стороны, конституція удерживаетъ первоначальный избирательный цензъ для первичныхъ избирателей и значительно его повышаетъ для выборщиковъ: послѣдними могутъ быть лица, уплачивающія съ недвижимаго имущества налогъ въ размѣрѣ 200-дневной заработной платы, или снимающіе квартиру, обложенную налогомъ въ размѣрѣ 150-дневной заработной платы. И только конституція 1793 г., -

бумажная конституція якобинцевъ, не вступившая въ дѣйствіе, провозглашаетъ начало всеобщаго избирательнаго права, въ его полномъ объемѣ. Различіе между активными и пассивными гражданами исчезаетъ. Осуществленіе активнаго избирательнаго права обусловлено французскимъ подданствомъ, достиженіемъ гражданскаго совершеннолѣтія (21 г.) и шестимѣсячнымъ пребываніемъ въ предѣлахъ кантона. Спеціальнаго ценза для пассивнаго избирательнаго права конституція не знаетъ: всякій избиратель въ предѣлахъ всей Франціи можетъ быть избранъ депутатомъ. Конституція 1793 г. не вступаетъ въ жизнь; демократическая система всеобщаго избирательнаго права уступаетъ мѣсто системѣ избирательнаго права, ограниченнаго имущественнымъ или налоговымъ цензомъ. Уже при обсужденіи директоріальной конституціи 1795 г. естественно-правовая концепція избирательнаго права встрѣчаетъ рѣшительную оппозицію. Избирательное право не можетъ быть естественнымъ правомъ человѣка; иначе пришлось бы допустить къ участію въ выборахъ - непосредственному или черезъ посредство представителей - душевнобольныхъ и иностранцевъ, женщинъ и дѣтей. Организуя избирательную систему, необходимо создать правленіе лучшихъ людей, наиболѣе выдающихся и свѣдущихъ. Поэтому необходимъ избирательный цензъ; по конституціи 1795 г. онъ, впрочемъ, еще весьма умѣренъ: уплата какого-нибудь прямого налога, 25-лѣтній возрастъ, умѣніе читать и писать. Намѣченная уже въ революціонную эпоху теорія избирательной способности получаетъ въ эпоху реставраціи свою окончательную, классическую формулировку. 2) Съ крушеніемъ конституцій революціонной эпохи естественно терпитъ крушеніе совокупность политическихъ идей, ими вызванныхъ къ жизни, - и, въ частности, естественно-правовая идея избирательнаго права. Французскіе доктринеры и либералы (*Ройе-Колларъ, Гизо, Бенжаменъ Констанъ* и др.) возстаютъ противъ теоріи, разсматривающей избирательное право, какъ естественное право индивида, какъ его право на власть. Бенжаменъ Констанъ противополагаетъ "современное" пониманіе индивидуальной свободы ея пониманію у классическихъ народовъ: въ то время, какъ древность подъ свободой понимаетъ участіе гражданина во власти, современные народы понимаютъ подъ нею *свободу отъ власти*, - права свободы,

неприкосновенныя для государства. Конституція обезпечиваетъ индивиду неприкосновенность личности, религіозную свободу, свободу печати, союзовъ и собраній и т.д. Участіе во власти,- и, въ частности, осуществленіе избирательныхъ правъ, является общественной функціей, а не правомъ индивида. Естественно-правовая теорія народнаго суверенитета, по словамъ *Гизо*, исходитъ изъ того предположенія, что каждый человѣкъ, *по праву рожде - нія*, обладаетъ не только равнымъ правомъ быть хорошо управляемымъ, но и равнымъ правомъ управлять другими. Подобно аристократическому режиму, теорія эта обусловливаетъ право на власть не способностью, а рожденіемъ. Аристократическое правленіе есть суверенитетъ народа въ его меньшинствѣ; народный суверенитетъ, - это деспотизмъ и аристократическія привиллегіи большинства. Вслѣдъ за Ройе-Колларомъ, Гизо проводитъ различіе между "неравными" и равными правами. Каждый человѣкъ обладаетъ извѣстными правами потому, что онъ человѣкъ; таковы свобода совѣсти и другія, такъ называемыя, гражданскія права. Но существуютъ "неравныя права", которыя распредѣляются сообразно неравенствамъ, установленнымъ Провидѣніемъ среди людей; къ числу послѣднихъ принадлежитъ избирательное право. Правовымъ основаніемъ избирательнаго права является избирательная способность, необходима извѣстная образованность для того, чтобы избиратель способенъ былъ сознательно отнестись къ во - просамъ государственной жизни. Необходимъ досугъ для того, чтобы онъ могъ отдать свое время и свои силы общественному дѣлу. Необходима заинтересованность этимъ дѣломъ, тѣсная связь со страной, зависимость личнаго преуспѣянія отъ преуспѣянія общества въ его цѣломъ. Люди, которыхъ бѣдность обрекаетъ на вѣчную зависимость и на повседневный трудъ, по мнѣнію *Констана*, не болѣе дѣтей освѣдомлены объ общественныхъ дѣлахъ, не болѣе иностранцевъ заинтересованы въ общественномъ благоден - ствіи, съ элементами котораго они не знакомы и выгодами котораго они пользуются лишь посредственно. Только имущественнымъ достаткомъ обезпечивается необходимая степень образованія, достаточный досугъ и заинтересованность общественными дѣлами; поэтому избирательное право должно быть обусловлено имущественнымъ или налоговымъ цензомъ. Такова та теорія избирательной способности, которая является господствующей во Франціи

въ разсматриваемую эпоху. Сочиненіе Б.Констана "Réflexions sur les Constitutions" *Кабуле* называетъ комментаріемъ къ хартіи 1814 г. По ст.40 этой хартіи, активнымъ избирательнымъ правомъ пользуются лица, достигшія 30 лѣтъ и уплачивающія прямыхъ налоговъ не менѣе 300 фр. въ годъ, пассивнымъ избирательнымъ правомъ - лица, достигшія 40 лѣтъ и уплачивающія не менѣе 1000 фр. прямыхъ налоговъ. Законъ 1820 г. еще болѣе усиливаетъ плутократическій характеръ избирательной системы. Выборы производятся частью въ окружныхъ, частью въ департаментскихъ избирательныхъ собраніяхъ. Первыя избираютъ 258, вторыя - 172 депутата; въ первыхъ участвуютъ всѣ избиратели, уплачивающіе требуемый налогъ; во вторыхъ - только наиболѣе крупные плательщики налога въ числѣ, не превышающемъ одной четверти общаго числа избирателей. Послѣдніе, такимъ образомъ пріобрѣтаютъ право двойного вотума; общее число избирателей въ эпоху реставраціи не достигаетъ 100.000 ч. Избирательная система реставраціи удерживается - правда, съ нѣкоторымъ пониженіемъ ценза - іюльской монархіей. По закону 1831 г. избирателями являются лица, достигшія 25 лѣтъ и уплачивающія не менѣе 200 фр. прямыхъ налоговъ; могутъ быть избираемы лица, достигшія 30 лѣтъ и уплачивающія налоговъ не менѣе 500 фр. въ годъ. Общее число избирателей повышается до 200 тыс., число избираемыхъ до 24 тыс. чел. Избирательное право остается привиллегіей крупныхъ и среднихъ буржуазныхъ классовъ. - Система избирательной способности, опредѣляемая имущественнымъ или податнымъ цензомъ, формулированная во Франціи доктринерами и либералами, становится господствующей на всемъ континентѣ Европы. Въ Германіи мы встрѣчаемся съ нею въ трудахъ наиболѣе выдающихся представителей классической школы публицистовъ; *Гольцендорфа, Блунчли, Гнейста* и др. По словамъ *Блунчли*, всеобщее и равное избирательное право отдаетъ въ руки грубаго и невѣжественнаго большинства власть надъ высшими классами общества. Оно угрожаетъ интересамъ просвѣщенія, культуры и богатства; количеству оно отдаетъ предпочтеніе передъ качествомъ. Оно ставитъ дѣтей выше отца, подмастерьевъ выше мастера, слугъ выше господъ, молодыхъ, неимущихъ и невѣжественныхъ выше зрѣлыхъ, богатыхъ и мудрецовъ Оно льститъ народной массѣ и въ то же время обманываетъ ее. Въ соотвѣтствіи съ доктриной, почти во

всѣхъ конституціяхъ разсматриваемой эпохи (первой половины XIX в.) избирательное право построено на началахъ имущественнаго или податного ценза. Въ большинствѣ германскихъ государствъ, въ эпоху, предшествующую 48 году, народное предста - вительство сохраняетъ сословно-групповой характеръ. Для каждой избирательной куріи установлены спеціальныя условія ценза, условія эти таковы, что низшіе классы городского и сельскаго населенія устраняются по общему правилу, отъ всякаго участія въ политической жизни страны. Бельгійская конституція 1831 г. представляетъ регламентацію избирательнаго права позднѣйшему законодательству, съ тѣмъ чтобы активное участіе въ выборахъ обусловлено было налоговымъ цензомъ въ размѣрѣ не болѣе 100 и не менѣе 20 гульденовъ въ годъ. Въ Испаніи законъ 1837 г. отъ избирателей требуетъ уплаты прямого налога въ размѣрѣ 200 реаловъ; законъ 1845 г. повышаетъ этотъ цензъ вдвое. Въ Порту - галіи конституція 1826 г. обусловливаетъ активное избирательное право полученіемъ постояннаго дохода отъ недвижимаго имущества, государственной службы, торговли или промысла въ размѣрѣ 100 мильрейсовъ (больше 200 р.); конституція 1838 г. понижаетъ этотъ цензъ до 80 мильрейсовъ. Движеніе въ пользу всеобщаго избирательнаго права возобновляется съ удвоенной силой во второй половинѣ XIX в. (1848), при этомъ, однако, естест - венно-правовая теорія конца XVIII в. уступаетъ свое мѣсто новой *соціальной* теоріи избирательнаго права. 3) Съ первой попыткой обоснованія демократической системы избирательнаго права на новыхъ (не естественно-правовыхъ) началахъ мы встрѣча - емся въ Англіи начала XIX в. у Вентама и его послѣдователей, въ доктринѣ индивидуалистическаго утилитаризма. Естественно - -правовая идея договорнаго происхожденія государства катего - рически и безусловно отвергается Бентамомъ. Естественная свобода въ гражданскомъ состояніи невозможна; у индивида нѣтъ и не можетъ быть естественныхъ правъ, неотъемлимыхъ и вѣчныхъ; французская декларація правъ является "метафизическимъ абсурдомъ". *Реальная* природа государства или общества, съ одной стороны, и человѣка, съ другой, - такова та позитивная почва, на которой Бентамомъ возводится демократическая система избирательнаго права. Его ученіе объ избирательномъ правѣ мы мо - жемъ свести къ логическому силлогизму. Первая посылка - основ-

ной принципъ утилитаризма, вообще: необходимо стремиться къ возможно большему счастью возможно большаго числа людей. Вторая посылка - принципъ самопредпочтенія (Principle of self - preference), опредѣляющій природу человѣка: въ каждой личности себялюбіе образуетъ сильнѣйшую движущую силу ея поступковъ. Отсюда выводъ - необходимость демократіи, какъ единственно справедливой формы государственнаго устройства. Аристократическое правленіе всегда и необходимо стремится къ осуществленію желаній и интересовъ привиллегированнаго меньшинства. "Правительство и монархъ, наслѣдственная аристократія и держатели парламентскихъ мѣстъ въ палатѣ общинъ, духовенство и судьи никогда не дѣлали иныхъ усилій, кромѣ тѣхъ, что направлены къ возведенію ихъ собственной власти на наивысшую степень". И наоборотъ, въ демократическомъ правленіи эгоистическій мотивъ, путемъ соотвѣтственныхъ учрежденій, превращается въ сильнѣйшее орудіе возможно большей общественной пользы; только здѣсь себялюбіе отдѣльной личности находитъ себѣ преграду въ себялюбіи остальныхъ. "Такимъ образомъ, принципъ самопредпочтенія въ сознаніи отдѣльной личности регулируется представленіемъ о наличности того же принципа въ сознаніи остальныхъ, благодаря чему великій механизмъ всегда сохраняется всегда въ полнѣйшемъ порядкѣ и осуществляетъ то полезное дѣло, для котораго онъ созданъ". Такова сущность теоріи Бентама; не трудно подмѣтить черты ея различія и сходства съ теоріей Руссо. По мнѣнію Руссо, индивиду присущи двѣ воли, частная и общая, - частная стремящаяся къ благу самаго индивида, и общая, стремящаяся къ благу той группы, къ которой индивидъ принадлежитъ. По мнѣнію Бентама, здѣсь и не можетъ быть у индивида иной, кромѣ частной, т.е. эгоистической воли. Господство большинства необходимо, по мнѣнію Руссо, потому что оно констатируетъ общую волю, присущую индивиду. По мнѣнію Бентама, такое господство справедливо потому, что большинству частныхъ воль необходимо отдать предпочтенье предъ ихъ меньшинствомъ. Съ другой стороны, несмотря на свой позитивный характеръ, теорія Бентама, подобно теоріи Руссо, исходитъ изъ пред-

---

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПУБЛИЧНАЯ ИСТОРИЧЕСКАЯ БИБЛИОТЕКА

ставленія о *равенствѣ* индивидовъ, о равной одаренности ихъ сознательной и разумной волей. "Всякій человѣкъ идетъ въ счетъ какъ единица, и только, какъ единица, онъ идетъ въ счетъ", - на этомъ утвержденіи Бентама покоится вся его демократическая система. Каждому человѣку должно быть предоставлено одинаковое участіе во власти, потому что сходство между людьми неизмѣримо значительнѣй различія между ними. Опека индивида надъ индивидомъ, или общественнаго класса надъ общественнымъ классомъ потому недопустима, что "каждый человѣкъ является лучшимъ судьей своего собственнаго интереса". Не подлежитъ, однако, сомнѣнію, что такія утвержденія Бентама, во всей ихъ всеобщности, позитивному обоснованію не поддаются. Опека надъ дѣтьми необходима; демократическая система правленія невозможна въ странѣ дикарей. Достаточно допустить, что интересы людей не равноцѣнны, что существуютъ общественные классы, стоящіе на уровнѣ "дѣтскаго" пониманія своихъ интересовъ, что у каждой цивилизаціи имѣются свои дикари,- и демократическая система утилитаризма разсыплется въ прахъ. Какъ справедливо утверждаетъ *Дайси* , демократизмъ Бентама исторически, а не логически связанъ съ его утилитаризмомъ. Можно быть послѣдовательнымъ утилитаристомъ и въ то же время признавать, что на извѣстной ступени общественнаго развитія наилучшею формой правленія является деспотизмъ, осуществляющій принудительнымъ образомъ "наибольшее счастье наибольшаго числа людей". Такого, между прочимъ, мнѣнія держался знаменитый послѣдователь Бентама Джонъ Стюартъ Милль въ примѣненіи къ Россіи 60-хъ гг. Самъ Бентамъ заявилъ о своей готовности выработать для марокканскаго султана принципъ разумной деспотіи. Наканунѣ парламентской реформы 1867 г. наиболѣе выдающіеся утилитаристы (Робертъ Лоу, Остинъ и др.) категорически высказывались противъ демократизаціи англійскаго избирательнаго права. Крайній индивидуализмъ роднитъ доктрину Бентама съ доктриной Руссо; между тѣмъ на почвѣ индивидуалистическихъ воззрѣній не можетъ быть обосновано демократическая система избирательнаго права. Во второй половинѣ XIX вѣка обоснованіе этой системы дается соціальной (коллективистической) теоріей. Въ отличіе отъ доктрины естественнаго права, современная соціальная доктрина въ основу

своихъ теоретическихъ построеній кладетъ не гипотезу естественной свободы и равенства людей, а наблюдаемый въ дѣйствительности фактъ общественнаго неравенства и общественной несвободы. Развитіе индустріализма влечетъ за собою дифференціацію общественныхъ классовъ, конститутивнымъ элементомъ которыхъ является тотъ или иной, односторонній и эгоистическій, матеріальный интересъ. Отсюда неустранимый антагонизмъ между классами, жестокая и непримиримая соціальная борьба. Въ борьбѣ этой господствующій классъ стремится захватить въ свои руки и использовать въ своихъ интересахъ государственную власть. Орудіемъ ея захвата является классовое избирательное право, устраняющее отъ участія въ выборахъ не отдѣльныхъ индивидовъ по причинѣ ихъ избирательной неспособности, а общественные классы, обреченные на политическое безправіе. Поэтому борьба за демократическое – всеобщее и равное – избирательное право становится борьбою экономически зависимыхъ классовъ за ихъ политическую и тѣсно съ ней связанную экономическую эмансипацію. Борьба эта ведется не отдѣльными представителями господствующаго класса, филантропически настроенными идеологами въ родѣ Бентама; она ведется въ парламентахъ и политической прессѣ сплоченными политическими партіями, организованными на классовомъ началѣ. И лозунгъ этой борьбы – устраненіе изъ избирательной системы всѣхъ "классовыхъ" цензовъ,– т.е., цензовъ, которымъ удовлетворяютъ одни только представители господствующихъ классовъ, предоставленіе всякому гражданину. независимо отъ его принадлежности къ тому или другому общественному классу, *одинаковаго* права на участіе въ выборахъ. Не трудно замѣтить, что въ такой постановкѣ всеобщее избирательное право утрачиваетъ присущій ему нѣкогда въ естественно-правовой доктринѣ абсолютный характеръ. Оно является исторической категоріей – и только. При наличности извѣстныхъ историческихъ условій, а именно, рѣзкой дифференціаціи общественныхъ классовъ, соціальнаго антагонизма между ними, достаточной организованности и культурности рабочаго класса – всеобщее избирательное право становится исторически необходимымъ. Оно невозможно до тѣхъ поръ, пока этихъ условій не имѣется на лицо. И если идея соціальной солидарности не является утопической идеей, съ ея осуществленіемъ всеобщность избирательнаго права

утратитъ значеніе, присущее ей нынѣ: въ "республикѣ равныхъ" наилучшая форма правленія - правленіе мудрѣйшихъ. Въ настоящее время демократизація избирательнаго права является стихійнымъ процессомъ; и этотъ процессъ, исторически необходимый, преломляясь въ человѣческомъ сознаніи, становится требованіемъ общественной справедливости, необходимымъ условіемъ общественнаго прогресса.

III.

Новѣйшая исторія избирательнаго права является не чѣмъ инымъ, какъ исторіей постепеннаго, повсемѣстнаго и неуклоннаго вытѣсненія классовыхъ избирательныхъ системъ системою всеобщаго избирательнаго права. Въ *Англіи* первымъ этапомъ демократизаціи избирательнаго права является билль о реформѣ 1832 г. До 1832 г. исторически сложившееся представительство имѣетъ въ Англіи строго-аристократическій характеръ. Состоящая изъ депутатовъ отъ графствъ (94 деп.) и городовъ (415 деп.) палата общинъ представляла " 150 тыс. джентльменовъ ", а не англійскій народъ. На графскихъ выборахъ рѣшающее вліяніе принадлежало помѣстному джентри. Города, посылавшіе депутатовъ на основаніи хартій, дарованныхъ имъ королями изъ дома Тюдоровъ и Стюартовъ, частью изначала принадлежали къ числу незначительныхъ и малолюдныхъ поселеній, частью становятся таковыми впослѣдствіи. Со времени великой революціи (1688 г.), дарованіе избирательныхъ хартій городамъ прекращается, поэтому наиболѣе значительные города, возникшіе въ XVIII в. и позднѣе (Манчестеръ, Бирмингамъ, Шеффильдъ, Лидсъ и др.) оказываются непредставленными въ палатѣ. Представительство отъ мелкихъ городскихъ поселеній, иногда лишь номинально существующихъ,- отъ, такъ называемыхъ, "гнилыхъ мѣстечекъ", насчитывающихъ ничтожное количество избирателей (въ нѣкоторыхъ отъ 7 до 10 человѣкъ), не является *выборнымъ* представительствомъ, вообще. Депутаты изъ гнилыхъ мѣстечекъ либо назаначаются "патронами", тѣми ленд-лордами, на землѣ которыхъ находится мѣстечко, либо пріобрѣтаютъ парламентское мѣсто покупкой у городской корпораціи. И въ томъ и въ другомъ случаѣ они являются

представителями высшей, родовой или денежной аристократіи страны. Существованіе гнилыхъ мѣстечекъ усиливаетъ, впрочемъ, не только вліяніе аристократіи, но и вліяніе короны на составъ палаты общинъ. Правительство располагало рѣшающимъ вліяніемъ во множествѣ мѣстечекъ; и кромѣ того, система покупки парламентскихъ полномочій способствовала развитію политической коррупціи въ чрезвычайной мѣрѣ. Званіе коммонера считалось одной изъ наиболѣе прибыльныхъ карьеръ: расходъ по избранію коммонеры покрывали сторицею, продавая голоса свои за приличную плату правительству. Борьба съ чрезвычайнымъ вліяніемъ короны на составъ палаты явилась одной изъ побудительныхъ причинъ, заставившихъ виговъ настоять на парламентской реформѣ. Билль о реформѣ 1832, если не совершенно упраздняетъ, то, во всякомъ случаѣ, значительно сокращаетъ представительство отъ гнилыхъ мѣстечекъ. 50 мѣстечекъ съ населеніемъ менѣе 2000 человѣкъ совершенно утрачиваютъ избирательное право; 30, съ населеніемъ отъ двухъ тыс. до четырехъ, вмѣсто двухъ депутатовъ посылаютъ въ палату одного. Освободившіеся, такимъ образомъ, 143 мандата распредѣляются частью (65) между новыми большими городами, частью между графствами, получающими, вмѣсто, прежнихъ 94 полномочій, 159. Что касается избирательнаго права, то въ графствахъ, на ряду съ землевладѣльцами получавшими не менѣе 40 шиллинговъ въ годъ дохода съ земли, оно пріобрѣтается арендаторами, - долгосрочными, получающими не менѣе 10 ф. ст. и краткосрочными, получающими не менѣе 50 ф. ст. ежегоднаго дохода. Въ городахъ избирателями становятся владѣльцы и наниматели зданій, приносящихъ дохода не менѣе 10 ф. ст. въ годъ. Реформа 1832 г. первая брешь въ вѣковомъ зданіи старой аристократической Англіи; ея осуществленіе потребовало огромнаго напряженія народныхъ силъ. Могучее движеніе демократическихъ массъ, грозившее Англіи революціоннымъ взрывомъ(-на митингѣ въ Бирмингамѣ принимаетъ участіе отъ 100000 до 150000 человѣкъ)заставило короля оказать рѣшительное давленіе на палату лордовъ и угрозой массового назначенія новыхъ пэровъ вырвать у нея согласіе на избирательный билль. И тѣмъ не менѣе, широкія демократическія массы не получаютъ непосредственной выгоды отъ избирательной реформы. Избирательное право пріобрѣтается "средними классами" народа; аристократическая Англія

становится Англіей буржуазной: въ 1832 г. на населеніе въ 24 милліона душъ избирателей менѣе милліона. На почвѣ глубокаго разочарованія въ реформѣ, охватившаго рабочіе классы, возникаетъ революціонное, соціальное и политическое движеніе, извѣстное подъ именемъ чартизма. Конечная цѣль этого движенія - улучшеніе матеріальнаго положенія рабочихъ классовъ; по словамъ Карлейля, "хлѣба, крова, разумнаго покровительства въ отплату за трудъ, - вотъ что по совѣсти означаетъ чартизмъ". Средствомъ для достиженія этой цѣли является политическая реформа. Знаменитая хартія 1838 г. формулируетъ демократическую программу чартизма: всеобщее, активное и пассивное избирательное право, равные избирательные округа, закрытая подача голосовъ, ежегодный созывъ парламента, полученіе членами парламента вознагражденія за свой трудъ. Осуществленія этой программы чартисты добиваются революціоннымъ путемъ: революціонный характеръ ихъ дѣятельности облегчаетъ правительству рѣшительную надъ ними побѣду. Общественная реакція, наступающая послѣ разгрома чартизма, надолго снимаетъ съ очереди вопросъ о парламентской реформѣ. Вопросъ этотъ вновь возникаетъ подъ вліяніемъ континентальныхъ событій 1848 года. Нельзя отрицать, что агитація въ пользу второй избирательной реформы, - въ отличіе отъ агитаціи предшествующей, первой - не имѣетъ характера массоваго народнаго движенія; тѣмъ не менѣе, воздѣйствіе рабочаго класса на эту реформу является безспорнымъ. Когда въ 1866 и 1867 гг. сначала Гладстонъ и затѣмъ Дизраели предлагаютъ палатѣ проекты реформы, необходимость послѣдней они доказываютъ тѣмъ, что престижу парламента повредило бы, если бы инціатива реформъ принадлежала не ему. Реальнымъ факторомъ, оказавшимъ воздѣйствіе на вождей политическихъ партій, либеральной и консервативной, явилось усиленіе рабочаго класса, ростъ его политическаго самосознанія, его организованность въ формѣ, т.н. тредъ-юніоновъ. По справедливому замѣчанію *Редлиха*, реформа 1867 г. доказываетъ дальновидность господствующихъ классовъ Англіи: достаточно было политическаго и культурнаго подъема рабочаго класса, чтобы побудить руководящихъ политиковъ Англіи, путемъ предоставленія ему избирательнаго права, предупредить революціонное движеніе. Сущность избирательной рефор-

мы 1867 г. заключается, прежде всего, въ болѣе равномѣрномъ распредѣленіи избирательныхъ округовъ: уменьшается число депутатовъ, избираемыхъ незначительными городами, и увеличивается представительство крупныхъ городскихъ центровъ; десять городовъ пріобрѣтаютъ впервые право на избраніе депутатовъ; 13 графствъ разбиваются на отдѣленія, при чемъ каждое изъ нихъ выбираетъ особо по 2 депутата. Что касается избирательнаго права, то въ предѣлахъ городскихъ поселеній зак. 1867 г. вводитъ, т.н. цензъ домообзаводства (household franchise); всякое лицо (occupier, householder), занимающее въ теченіе 12 мѣсяцевъ жилое зданіе или даже его часть, если это зданіе или часть обложены налогомъ для бѣдныхъ, является избирателемъ; лицо (lodger), занимающее помѣщеніе (квартиру) въ жиломъ домѣ, хотя бы и необложенную особо налогомъ для бѣдныхъ, только въ томъ случаѣ является избирателемъ, если это помѣщеніе (безъ мебели) приноситъ дохода не менѣе 10 ф. ст. въ годъ. Цензъ этотъ въ кругъ избирателей вводитъ значительное число городскихъ самостоятельныхъ рабочихъ, живущихъ своимъ хозяйствомъ. Существенно понижается избирательное право и въ графствахъ: долгосрочные арендаторы, получающіе въ годъ не менѣе 5 ф. ст. дохода съ земли, и краткосрочные, получающіе въ годъ не менѣе 12 ф. ст., становятся избирателями. Въ отличіе отъ городскихъ, сельскіе рабочіе остаются, такимъ образомъ, и по закону 1867 г. лишенными избирательнаго права. Законъ этотъ - "прыжокъ въ темноту" повыраженію лорда Кренборна - увеличиваетъ въ значительной мѣрѣ число избирателей, - въ графствахъ на 300 тыс. въ городахъ на 850 тыс.; общее число избирателей возрастаетъ съ 1 милліона до 2.200 тыс. Послѣ того, какъ избирательное право предоставляется городскимъ рабочимъ, предоставленіе его сельскимъ становится вопросомъ времени. Въ министерство Гладстона, въ 1884 и 1885 гг., издаются законы, довершающіе демократизацію англійскаго избирательнаго права. Законъ 1884 года распространяетъ, такъ называемый цензъ домообзаводства съ городовъ на графства. Законъ 1885 г. подвергаетъ радикальному перераспредѣленію избирательные округи. Въ основу такого перераспредѣленія кладется числовое начало съ тѣмъ, чтобы на каждыя 50 - 54 тыс. жителей приходился одинъ депутатъ; поэтому

свыше 100 городовъ утрачиваютъ право самостоятельнаго избра - нія представителей и каждое графство разбивается на нѣсколько отдѣленій, особо избирающихъ по одному депутату (single seat system). Реформа 1884 г. увеличиваетъ число избирателей на 2 милліона, реформа 1885 г. осуществляетъ фактически одинъ изъ "шести пунктовъ" хартіи, - равенство избирательныхъ округовъ. Конечно, и въ настоящее время избирательное право въ Англіи не является всеобщимъ, но оно немногимъ уступаетъ ему. Во всякомъ случаѣ, демократизація избирательнаго права яви - лась результатомъ политической необходимости, - добровольной уступкой категорическимъ требованіямъ рабочихъ классовъ; и то, что уступка эта была добровольной, свидѣтельствуетъ о политической геніальности англійскаго народа. Не столь безболѣзненно совершился переходъ отъ классоваго избирательнаго права къ демократическому въ другихъ государствахъ. Во *Франціи* революція 30 года приводитъ къ установленію буржуазной монархіи Людовика-Филиппа. Не только рабочіе, крестьяне и ремесленники, но даже представители либеральныхъ профессій устраняются высокимъ избирательнымъ цензомъ отъ всякаго участія въ политической жизни страны. Французскій народъ мѣняетъ своего господина: режимъ аристократической олигархіи уступаетъ мѣсто режиму олигархіи буржуазной. Отсюда - глубокое разочарованіе демократическихъ классовъ народа,- тѣхъ, именно, классовъ, которымъ обязана своимъ возникновеніемъ монархія Людовика-Филиппа; избирательная реформа становится лозунгомъ демократиче - скихъ и республиканскихъ партій. Банкетное движеніе, приведшее къ февральской революціи, категорически требуетъ, въ ряду необходимыхъ реформъ, демократической реформы избирательнаго права. Впервые въ исторіи Франціи революція 1848 г. имѣетъ не столько политическій, сколько соціальный характеръ: полити - ческая революція является средствомъ соціальной реформы. Немедленно вслѣдъ за революціей, уже 5 марта, провизорное правительство декретируетъ всеобщее избирательное право для выборовъ въ національное собраніе. Избирательная система, намѣченная въ общихъ чертахъ конституціей, организуется на новыхъ началахъ закономъ 15 марта 1849 г.. Избирателемъ является всякій французъ, достигшій совершеннолѣтія и обладающій полнотою

политическихъ и гражданскихъ правъ; для внесенія въ избирательный списокъ необходимо шестимѣсячное пребываніе въ предѣлахъ соотвѣтственной общины; избираемымъ можетъ быть всякій избиратель, достигшій 25-лѣтняго возраста. Число избирателей сразу увеличивается съ 300 тыс. до 9 милл. чел. Съ 1848 г. и до настоящаго времени всеобщее избирательное право остается основнымъ органически-необходимымъ элементомъ публичнаго права Франціи; легче себѣ представить возвращеніе Франціи къ монархической формѣ правленія, чѣмъ къ цензитарному избирательному праву. Въ *Германіи* современная система всеобщаго избирательнаго права ведетъ свое происхожденіе отъ франкфуртскаго сейма 1849 г.; на сеймѣ вопросъ о всеобщности избирательнаго права разсматривается, какъ вопросъ о предоставленіи избирательныхъ правъ рабочему классу. Проектъ избирательнаго закона, изготовленный конституціонной комиссіей сейма, обусловливаетъ избирательное право не только правоспособностью, но также экономической самостоятельностью гражданина. Несамостоятельными, и, слѣдовательно, лишенными избирательныхъ правъ онъ считаетъ лицъ, состоящихъ подъ опекой, попечительствомъ или конкурсомъ, призрѣваемыхъ на общественный счетъ, прислугу, поденщиковъ, *подмастерьевъ и фабричныхъ рабочихъ*. Противъ этихъ ограниченій возстаетъ большинство національнаго собранія: на примѣрѣ іюльской монархіи оно демонстрируетъ, къ какимъ постыднымъ положеніямъ приводитъ исключеніе изъ народнаго представительства рабочихъ классовъ; "нельзя трудовую жизнь считать обстоятельствомъ, позорящимъ человѣка". Поэтому одобренный національнымъ собраніемъ имперскій избирательный законъ предоставляетъ избирательныя права всякому гражданину, достигшему 25 лѣтъ, правоспособному и неопороченному по суду. Пассивное избирательное право предоставляется всякому избирателю, состоящему въ теченіе 3-хъ лѣтъ подданнымъ одного изъ германскихъ государствъ. Вопреки мнѣнію конституціонной комиссіи, Національное собраніе признаетъ совмѣстимость всеобщаго избирательнаго права съ системой прямыхъ выборовъ; поэтому, согласно избирательному закону, всякій избиратель непосредственно участвуетъ въ избраніи народныхъ представителей. Законодательство франкфуртскаго сейма, какъ извѣстно, практическихъ послѣдствій не

имѣло; имъ оказано было, однако, огромное вліяніе на дальнѣйшее правовое развитіе Германіи. Когда въ 1866 г. правительству Пруссіи удается осуществить соглашеніе между сѣверо-германскими государствами по вопросу о созывѣ учредительнаго рейхстага сѣверо-германскаго союза, избраніе народныхъ представителей въ этотъ рейхстагъ, по иниціативѣ Пруссіи, происходитъ повсемѣстно на основѣ всеобщаго избирательнаго права и прямыхъ выборовъ, "согласно опредѣленіямъ имперскаго избирательнаго закона отъ 12 апр. 1849 г.". Не подлежитъ никакому сомнѣнію, что всеобщимъ избирательнымъ правомъ современная Германія обязана Бисмарку; его выступленія въ учредительномъ рейхстагѣ предопредѣлили надолго политическія судьбы Германской имперіи. Не какъ соціальный реформаторъ, а какъ государственный дѣятель, стремящійся къ политическому объединенію Германіи, выступаетъ Бисмаркъ на защиту всеобщаго избирательнаго права: по его мнѣнію оно явится тѣмъ цементомъ, которымъ скрѣплено будетъ единство германскаго народа. Во время дебатовъ отмѣчается, впрочемъ, въ рейхстагѣ и соціальная сторона избирательной реформы. По мнѣнію Schulze-Delitzsch'a всеобщее избирательное право является необходимымъ слѣдствіемъ принципа свободы труда. Конституція сѣверо-германскаго союза ограничивается лишь общимъ опредѣленіемъ избирательной системы: рейхстагъ избирается посредствомъ всеобщихъ и прямыхъ выборовъ. Согласно избирательному закону 31 мая 1869 г., активное избирательное право обусловлено германскимъ подданствомъ, мужскимъ поломъ, 25-лѣтнимъ возрастомъ. Кромѣ лицъ, ограниченныхъ въ правоспособности и опороченныхъ по суду, отъ участія въ выборахъ устраняются нищіе, призрѣваемые на общественныя средства. Пассивное избирательное право принадлежитъ всякому избирателю, въ теченіе года состоящему подданнымъ одного изъ германскихъ государствъ. Съ образованіемъ Германской имперіи, на основаніи договоровъ между Пруссіей и южно-германскими государствами, избирательное право союза становится дѣйствующимъ въ настоящее время имперскимъ избирательнымъ правомъ. Послѣднія дѣсятилѣтія XIX в. являются эпохой повсемѣстной демократизаціи избирательнаго права; при этомъ, по справедливому указанію *Георга Мейера*, эволюція избирательнаго права въ разсматриваемую эпоху опредѣляется не столько естественно-право-

вымъ представленіемъ о равенствѣ индивидовъ, сколько совокупностью соціальныхъ условій, опредѣляющихъ современную дѣйствительность. Съ развитіемъ крупной индустріи рабочій классъ становится вліятельнымъ факторомъ государственной жизни; демократизація избирательнаго права - необходимая уступка его категорическимъ требованіямъ. Въ *Германіи* примѣръ общеимперскаго избирательнаго права, всеобщаго и прямого, не остается безъ вліянія на партикулярныя законодательства отдѣльныхъ государствъ. Во многихъ изъ нихъ - въ Саксоніи по закону 1868 года, въ Гессенѣ по закону 1872 г. и др. - исчезаетъ сословная организація ландтаговъ. До послѣдняго времени въ вюртембергскомъ ландтагѣ, на ряду съ избираемыми населеніемъ представителями, принимали участіе представители отъ привиллегированныхъ корпорацій, отъ дворянства, владѣющаго рыцарскими, помѣстьями, отъ высшаго духовенства и отъ университета. Закономъ 16 іюля 1906 г. представительство привиллегированныхъ корпорацій упразднено: освободившіеся, такимъ образомъ, 23 мандата распредѣлены между г. Штуттгартомъ (6 деп.) и охватывающими всю территорію королевства двумя земскими избирательными округами, изъ которыхъ одинъ избираетъ 8, другой 9 депутатовъ, при чемъ вводится пропорціональная система выборовъ. На ряду съ упраздненіемъ сословнаго представительства, во многихъ германскихъ государствахъ идетъ пониженіе и упрощеніе избирательнаго ценза, такъ, напримѣръ, въ *Баденѣ*, законъ 1904 года, вводитъ всеобщее избирательное право; въ *Баваріи*, зак. 1904 года, вводитъ прямые выборы, при чемъ, однако, повышаетъ возрастъ политическаго совершеннолѣтія съ 21 до 25 лѣтъ. Въ настоящее время почти повсемѣстно въ Германіи активное избирательное право является вполнѣ или въ значительной мѣрѣ всеобщимъ. Оно обусловлено подданствомъ, мужскимъ поломъ, политическимъ совершеннолѣтіемъ; въ нѣкоторыхъ государствахъ - шестимѣсячнымъ пребываніемъ въ предѣлахъ общины (Пруссія, Саксонія), или уплатою прямого налога въ любомъ размѣрѣ (Бавар рія, Гессенъ и др.). Отъ участія въ выборахъ устраняются, кромѣ недѣеспособныхъ, лица, опороченныя по суду, пользующіяся общественнымъ призрѣніемъ, въ Саксоніи - недоимщики. Что касается пассивнаго избирательнаго права, то, по общему прави-

лу, оно поставлено въ тѣ же условія, что активное; въ нѣкоторыхъ, впрочемъ, государствахъ требуется болѣе высокій возрастъ (въ Пруссіи, Баваріи, Саксоніи, Вюртембергѣ и др. - 30 лѣтъ), уплата налога въ опредѣленномъ размѣрѣ (въ Саксоніи - 30 мар. поземельнаго или подоходнаго налога), принадлежность къ подданству въ теченіе опредѣленнаго времени (въ Саксоніи въ теченіе 3-хъ лѣтъ, въ Пруссіи въ теченіе 1 года). Будучи почти всеобщимъ, избирательное право далеко не во всѣхъ государствахъ Германіи является *равнымъ*. Такъ, въ Пруссіи, указомъ 1849 г. вводится дѣйствующая по настоящее время, такъ называемая трехклассная избирательная система. Сущность этой системы, предложенной *Гнейстомъ*, заключается въ слѣдующемъ. Въ каждомъ первичномъ избирательномъ округѣ вносятся всѣ, безъ исключенія, плательщики налоговъ, въ порядкѣ постепеннаго убыванія уплачиваемой ими налоговой суммы. Всѣ избиратели дѣлятся на три класса; къ первому относятся наиболѣе крупные плательщики, въ совокупности уплачивающіе треть причитающейся на округъ налоговой суммы; ко второму - средніе плательщики, уплачивающіе въ совокупности вторую треть; и, наконецъ, къ третьему - всѣ остальные, т.е. наиболѣе мелкіе плательщики налога, равно, какъ лица, не уплачивающія никакого налога; вообще каждый изъ трехъ классовъ избираетъ одинаковое число выборщиковъ. Всѣ эти выборщики образуютъ во вторичномъ избирательномъ округѣ собраніе, избирающее положенное на округъ число депутатовъ ландтага. Такимъ образомъ, единичные избиратели, принадлежащіе къ первому классу, оказываютъ такое же вліяніе на результаты выборовъ, какъ тысячи, принадлежащіе къ третьему. Въ 1891 г. издается законъ о подоходномъ налогѣ, освобождающій отъ обложенія доходы, не превышающіе 900 марокъ въ годъ и уменьшающій обложеніе доходовъ до 7000 и даже до 8500 мар. Законъ этотъ усиливаетъ плутократическій характеръ избирательной системы; съ уменьшеніемъ суммы причитающагося на округъ налога, и, слѣдовательно, каждой его трети, уменьшается число избирателей, принадлежащихъ къ двумъ высшимъ избирательнымъ классамъ. Для того, чтобы избѣгнуть такихъ послѣдствій, законъ 1891 г. присчитываетъ каждому избирателю, не уплачивающему прямыхъ налоговъ, *фиктивный* налогъ въ 3 марки; увеличивая, такимъ образомъ, разумѣется, фиктивно, ту сумму налога, какая причитается съ округа, законъ

тѣмъ самымъ увеличиваетъ число избирателей перваго и второго классовъ. Въ дополненіе къ закону 1891 г., законъ 1893 г. въ основу опредѣленія налоговой суммы кладетъ не только государственные, но и общинные налоги; и этотъ законъ имѣетъ въ виду, по возможности, ослабить плутократическій характеръ трехклассной системы. Такая цѣль оказывается, однако, недостижимой. Усилія законодателя парализуются развитіемъ крупнаго производства, сопровождаемымъ концентраціей капиталовъ въ немногихъ рукахъ. Такъ, напр., въ Берлинѣ въ 1880 г. было 2,2 % избирателей перваго класса, 10,1 % второго и 87,7 % третьяго; въ 1899 г., т.е. послѣ всѣхъ избирательныхъ реформъ - 0,24 % перваго 2,41 % второго и 97,35 % третьяго класса. Кромѣ Пруссіи, трехклассная избирательная система, хотя и въ нѣсколько измѣненномъ видѣ, примѣняется въ Саксоніи и въ нѣкоторыхъ другихъ германскихъ государствахъ. Если къ сказанному прибавить, что въ нѣкоторыхъ, по преимуществу, небольшихъ государствахъ (Ангальтъ, Шаумбургъ-Липпе и др.) мы встрѣчаемся съ реальной системой представительства, то становится очевиднымъ, что донынѣ далеко не во всѣхъ государствахъ Германіи избирательное право является равнымъ. Наиболѣе радикальная избирательная реформа въ послѣднее время осуществлена *Австріей*. Она вызывается причинами двоякаго рода, съ одной стороны, рабочимъ движеніемъ, достигающимъ необычайной напряженности (въ 1902 г. забастовка сельскихъ рабочихъ въ Галиціи, въ 1905 г. конгрессъ соціалъ-демократической партіи, жел.-дор. забастовка, грандіозная демонстрація въ Вѣнѣ въ пользу всеобщаго избирательнаго права), и, съ другой, ожесточенной національной борьбой, окончательно парализующей законодательную дѣятельность рейхсрата Предлагаязамѣну куріальной системы системой всеобщаго избирательнаго права, правительство имѣетъ въ виду не только пойти навстрѣчу категорическимъ требованіямъ рабочаго класса, но также демократизаціей избирательнаго права смягчить обостренность національной борьбы, ввести соціальную дифференціацію въ составъ національныхъ партій, борьбу національностей парализовать борьбой экономическихъ классовъ. Законъ 26 янв. 1907г. упраздняетъ куріальную систему; онъ вводитъ прямые выборы на основѣ всеобщаго избирательнаго права. Избирателемъ является всякій австрійскій подданный, достигшій 24 лѣтъ, проживающій

въ теченіе года въ предѣлахъ избирательнаго округа. Отъ участія въ выборахъ устраняются лица съ ограниченной дѣеспособностью, пользующіяся общественнымъ призрѣніемъ, опороченныя по суду. Подлежитъ избранію всякій, достигшій 30 лѣтъ избиратель, состоящій не менѣе трехъ лѣтъ въ австрійскомъ подданствѣ. Будучи, такимъ образомъ, всеобщимъ, избирательное право, и по закону 1907 г., отнюдь не является равнымъ. Непреодолимымъ препятствіемъ къ осуществленію равенства избирательнаго права является въ Австріи національный составъ имперіи. Составляя всего 33 % населенія Австріи, нѣмцы въ 1901 г. располагали въ рейхсратѣ 48 % депутатскихъ полномочій; само собою понятно, что предлагая избирательную реформу, они отнюдь не имѣли въ виду поступиться своимъ преобладающимъ положеніемъ. Съ другой стороны, поляки, благодаря куріальной системѣ, пріобрѣтаютъ въ Галиціи наряду съ экономическимъ политическое господство надъ русинами. До 1896 г. всѣ депутатскія полномочія отъ Галиціи принадлежали въ рейхсратѣ полякамъ; законъ 1896 г., какъ извѣстно, присоединяетъ къ 4 привиллегированнымъ куріямъ курію всеобщаго избирательнаго права, благодаря чему на выборахъ 1901 г. польское коло получаетъ отъ Галиціи 61 полномочіе, и впервые появляются въ рейхсратѣ 8 депутатовъ отъ русиновъ. Всеобщее избирательное право, угрожающее господству поляковъ въ Галиціи, встрѣчаетъ въ рейхсратѣ со стороны польскаго коло самую рѣшительную оппозицію. Трудно себѣ представить, какихъ неимовѣрныхъ усилій потребовала въ Австріи избирательная реформа. Комиссія, обсуждавшая реформу имѣла въ теченіе 2-хъ мѣсяцевъ 95 засѣданій, выслушала 832 рѣчи и только благодаря всевозможнымъ компромиссамъ и уступкамъ добилась соглашенія между партіями. Два министерства - Гауча и Гогенлоэ-Шиллингфюрста - пали жертвой реформы, и только третьему - министерству Века - благодаря могущественной поддержкѣ извнѣ, со стороны рабочаго движенія, удалось привести ее къ благопріятному концу. Законъ 1907 г. увеличиваетъ число депутатовъ съ 425 до 516 человѣкъ. Депутатскія полномочія распредѣлены между избирательными округами, построенными не на числовомъ, а на національномъ принципѣ (нѣмецкіе, чешскіе, польскіе и др. округи), причемъ каждый округъ избираетъ, по общему правилу, одного депутата. Національная группировка округовъ открываетъ

широкій просторъ избирательной геометріи: выкраиваются 223 нѣмецкихъ избирательныхъ округа, вслѣдствіе чего нѣмцы получаютъ 45 % депутатскихъ полномочій, вмѣсто 33 %, причитающихся имъ по числовому принципу. Въ Галиціи польская и русинская національности не поддаются территоріальному распредѣленію; поэтому образуются избирательные округи съ смѣшаннымъ польско-русинскимъ населеніемъ: 34 округа, съ польскимъ большинствомъ, избираютъ по одному депутату, вслѣдствіе чего русинское меньшинство остается непредставленнымъ; 36 округовъ, съ русинскимъ большинствомъ, избираетъ, въ видѣ исключенія, по 2 депутата, при чемъ, однако, каждый избиратель можетъ подавать свой голосъ только за одного кандидата, вслѣдствіе чего польское меньшинство такъ же представлено однимъ депутатомъ, какъ и русинское большинство. Въ среднемъ, одинъ нѣмецкій депутатъ приходится на 37377 жителей, польскій депутатъ на 46365, чешскій на 52729, русинскій на 94728. При такихъ условіяхъ о равенствѣ избирательнаго права въ Австріи не можетъ быть рѣчи.

- Переходя къ другимъ государствамъ, необходимо остановиться на избирательной реформѣ, осуществленной въ послѣдніе годы XIX в. *Бельгіей*. До 1893 г. въ Бельгіи избирательное право, по закону 1848 г., обусловлено налоговымъ цензомъ: избирателями являются лица, уплачивающія не менѣе 20 гульденовъ въ годъ прямыхъ налоговъ. Начиная съ 80-хъ годовъ возникаетъ народное движеніе, направленное противъ цензоваго избирательнаго права; въ частности, вопросъ о всеобщемъ избирательномъ правѣ играетъ значительную роль въ рабочемъ движеніи 1886 г. Въ 1890 г. депутатъ Янсонъ вноситъ проектъ избирательной реформы въ палату депутатовъ, и съ этого времени вопросъ о реформѣ не сходитъ съ законодательной очереди. Многочисленныя попытки ея осуществленія оказываются тщетными, вслѣдствіе рѣшительнаго сопротивленія клерикальной партіи. Когда въ началѣ апрѣля 1893 г. проекту реформы не удается собрать необходимаго, по конституціи, квалифицированнаго большинства голосовъ, происходятъ массовые безпорядки, - и, въ частности, всеобщая забастовка рабочихъ, угрожающая государству революціей. Подъ давленіемъ обстоятельствъ, въ концѣ того же апрѣля палата депутатовъ и вслѣдъ за нею сенатъ принимаютъ резолюціи, устанавливающія основные принципы будущей избирательной реформы.

Современное бельгійское избирательное право основано на нѣсколькихъ конституціонныхъ законахъ: 7 апрѣля 1893 г., и, сверхъ того, на избирательныхъ законахъ, изданныхъ въ дополненіе къ конституціи, въ 1894 и 1896 гг. Избирательное право является въ Бельгіи *всеобщимъ*. Всякій бельгіецъ достигшій 25 лѣтъ и проживающій въ предѣлахъ соотвѣтственной общины, является избирателемъ. Устраняются отъ участія въ выборахъ, кромѣ недѣеспособныхъ, лица, опороченныя по суду, содержатели домовъ терпимости, пользующіяся общественнымъ призрѣніемъ. Могутъ быть избираемы всѣ, вообще, бельгійцы, водворенные въ странѣ и достигшіе 25 лѣтъ. Избирательная реформа увеличиваетъ число избирателей болѣе, чѣмъ на милліонъ (вмѣсто 130000 - 1370000). Будучи, такимъ образомъ, всеобщимъ, избирательное право Бельгіи отнюдь не является *равнымъ*. Законъ 1893 г. вводитъ, такъ называемую, *плюральную* систему голосованія. Каждому избирателю на выборахъ принадлежитъ одинъ голосъ. Два голоса принадлежатъ избирателямъ, которые *либо* 1) достигли 35 лѣтъ, имѣютъ рожденное въ бракѣ потомство и уплачиваютъ не менѣе 5 фр. налога съ оконъ и дверей или съ квартирной обстановки; *либо* 2) достигли 25 лѣтъ и владѣютъ недвижимымъ имуществомъ по оцѣнкѣ въ 200 фр. или ежегодною рентой въ 100 фр. Наконецъ, *три* голоса принадлежатъ избирателямъ, которые 1) либо имѣютъ свидетельство объ окончаніи высшаго или средняго учебнаго заведенія; 2) либо занимаютъ одну изъ перечисленныхъ въ законѣ должностей на государственной или общественной службѣ. Само собою понятно, что плюральная система голосованія является принципіальнымъ отрицаніемъ равенства избирательнаго права. И въ другихъ государствахъ мы встрѣчаемся съ тѣмъ же процессомъ постепенной демократизаціи избирательнаго права. Такъ въ *Швейцаріи*, по конституціямъ второй половины XIX в., избирательное право, федеральное и кантональное, является повсемѣстно всеобщимъ и равнымъ, косвенныхъ выборовъ современная Швейцарія не знаетъ. Еще въ началѣ XIX в. избирательное право въ большинствѣ Сѣв. - Амер. Штатовъ обусловленно было владѣніемъ недвижимостью или уплатой налога. Въ настоящее время съ цензомъ недвижимой собственности мы не встрѣчаемся ни въ одномъ изъ штатовъ; уплата налога въ минимальномъ размѣрѣ требуется законодательствомъ весьма немногимъ изъ нихъ. Во многихъ го-

сударствахъ избирательное право демократизируется постепенно, рядомъ законодательныхъ актовъ въ теченіе второй половины XIX в. Такъ, наримѣръ, въ *Голландіи* по конституціи 1848 года избирательное право обусловлено налоговымъ цензомъ. Цензъ этотъ понижается конституціей 1887 г. (вмѣсто 135000--350000 изб.). По закону 1892 г. избирательное право обусловлено либо уплатой опредѣленнаго налога, либо проживаніемъ въ квартирѣ опредѣленнаго размѣра и стоимости, либо полученіемъ опредѣленнаго (весьма небольшого) дохода по службѣ или съ государственной ренты; число избирателей увеличивается вдвое (до 700000 чел.). Въ *Италіи* по сардинской конституціи 1848 г. избирательное право является весьма ограниченнымъ; въ выборахъ участвуетъ не болѣе 2,3% населенія королевства. Съ 1882 по 1895 гг. издается рядъ законовъ, постепено расширяющихъ избирательное право. Необходимымъ условіемъ участія въ выборахъ становится умѣнье читать и писать; сверхъ того избирательное право обусловлено либо полученіемъ опредѣленнаго образованія, либо владѣніемъ опредѣленнымъ имуществомъ или доходомъ. Въ 1912 г., по окончаніи войны съ Турціей, издается законъ о всеобщемъ избирательномъ правѣ: всякій итальянецъ, достигшій 30 лѣтъ является избирателемъ; сверхъ того, является избирателемъ всякій итальянецъ, по достиженіи гражданскаго совершеннолѣтія, если онъ грамотенъ, или участвовалъ въ военныхъ дѣйствіяхъ. Въ *Даніи, Греціи и Болгаріи* избирательное право давно уже является всеобщимъ. Въ *Швеціи* всеобщее избирательное право вводится закономъ 1909 года, въ *Финляндіи* закономъ 1906 года. Въ *Норвегіи* 30 мая 1913 года стортингъ единогласно принимаетъ законопроектъ, которымъ избирательное право предоставляется всѣмъ мужчинамъ - активное по достиженіи 25 лѣтъ и пассивное - по достиженіи 30 лѣтъ; сверхъ того, какъ *активное, такъ и пассивное* избирательное право получаютъ и *женщины*, уплачивающія подоходный налогъ - въ городахъ въ 400 кр., а въ сельскихъ мѣстностяхъ - въ 300 кр. Демократизація избирательнаго права, достигшая огромныхъ успѣховъ не можетъ не привести въ будущемъ къ устраненію послѣднихъ остатковъ классоваго избирательнаго права, предшествующей эпохи.

IV.

Основные принципы современной демократической избирательной системы: всеобщность и равенство избирательнаго права, прямые выборы, свобода выборовъ. 1) Всеобщее избирательное право отнюдь не предполагаетъ представленія права участія въ выборахъ каждому гражданину. Участіе въ выборахъ - функція государственной власти, органомъ которой является избиратель. Поэтому, предоставляя гражданину избирательное право, государство не можетъ не считаться съ наличностью или отсутствіемъ у него "избирательной способности". Если подъ избирательнымъ цензомъ понимать всякое, вообще, положительное или отрицательное условіе, коимъ законъ обставляетъ участіе въ выборахъ, то нѣтъ и не можетъ быть избирательной системы, въ которой не имѣлся-бы на лицо избирательный цензъ. Необходимо, однако, разграничить двѣ категоріи цензовъ. Одни констатируютъ избирательную способность (или неспособность) отдѣльнаго индивида, какъ такового; другіе признаютъ избирательную способность (или неспособность) за опредѣленной общественной группой или классомъ. Первые устраняютъ отъ участія въ выборахъ индивида, независимо отъ его принадлежности къ тому или иному общественному классу; вторые устраняютъ отъ выборовъ опредѣленную, болѣе или менѣе многочисленную, общественную группу. Съ началомъ всеобщаго избирательнаго права совмѣстимы индивидуальные избирательные цензы и не совмѣстимы избирательные цензы, имѣющіе классовый характеръ. Къ первой категоріи относятся цензы подданства; возраста, общегражданской дѣеспособности; нравственной неопороченности служебной и личной независимости избирателя. *Подданство*, какъ *личная* (а не территоріальная) - принадлежность индивида къ государству, является во всѣхъ государствахъ необходимымъ условіемъ участія въ выборахъ. Связь иностранца со страной его пребыванія временна и непрочна ; его участіе въ политической жизни этой страны противорѣчило - бы тѣмъ обязанностямъ, которыя онъ несетъ въ отношеніи къ своему отечеству. Въ государствахъ, входящихъ въ составъ федераціи, избирательное право обусловлено по общему правилу феде -

ральнымъ, а не мѣстнымъ подданствомъ; въ С.-А. Соед.Штатахъ и въ Швейцаріи, во всѣхъ штатахъ и кантонахъ избирателемъ является всякій союзный подданный, подъ условіемъ его водворенія въ странѣ. *Возрастъ.* Въ большинствѣ государствъ политическое совершеннолѣтіе совпадаетъ съ совершеннолѣтіемъ общегражданскимъ; въ нѣкоторыхъ первое наступаетъ позднѣе второго. Въ Швейцаріи, Венгріи и Вслгаріи политическое совершеннолѣтіе наступаетъ въ 20 лѣтъ; во Франціи, въ Англіи, въ Италіи въ С.-А. Соед. Штатахъ, въ Баваріи и другихъ государствахъ - въ 21 годъ; въ Пруссіи и въ Австріи - въ 24 года; въ Россіи, въ Германской имперіи, въ Бельгіи, въ Нидерландахъ, въ Испаніи и Норвегіи въ 25 л.; въ Даніи - 30 л. Во многихъ государствахъ возрастный цензъ выше для пассивнаго, чѣмъ для активнаго избирательнаго права. Повышеніе возрастнаго ценза имѣетъ своимъ послѣдствіемъ сокращеніе числа избирателей: въ Даніи, несмотря на сравнительно-демократическую избирательную систему, число избирателей весьма незначительно: оно не достигаетъ 15% всего населенія. *Дѣеспособность.* Отъ участія въ выборахъ повсемѣстно устраняются лица, состоящія подъ опекой (душевно - больные, расточители, пьяницы) или подъ конкурсомъ (несостоятельные должники). Тотъ, кто неспособенъ дѣйствовать въ своихъ интересахъ, тѣмъ менѣе способенъ дѣйствовать въ интересахъ государства. *Нравственная непорочность.* Повсемѣстно лишены избирательнаго права лица, совершившія преступныя дѣянія позорящаго свойства, или присужденныя къ позорящему наказанію по суду. По общему правилу, правоограниченія, сопряженныя съ судебнымъ приговоромъ, не являются вѣчными; они погашаются истеченіемъ опредѣленнаго давностнаго срока. Въ Россіи лица, виновныя въ совершеніи опредѣленныхъ позорящихъ преступленій, а также привлеченныя къ отвѣтственности по обвиненію въ преступленіи, сопряженномъ съ лишеніемъ или ограниченіемъ правъ состоянія, если они не оправданы по суду, лишаются избирательныхъ правъ *навсегда.* Сверхъ того, лишаются избирательныхъ правъ лица, исключенныя изъ состава сословныхъ обществъ, а также уволенныя отъ должности по суду; лица, отрѣшенныя по суду отъ должности, лишаются избирательныхъ правъ на 3 года. Въ нѣкоторыхъ государствахъ отъ участія въ выборахъ устраняются лица, занимающіяся позорной профессіей,- напр., въ Бель-

гіи содержатели домовъ терпимости. *Служебная и личная независимость.* Цензъ независимости можетъ имѣть безусловно классовый характеръ, если подъ нимъ понимать экономическую независимость. Въ 1849 г. конституціонная комиссія франкфуртскаго сейма предлагала лишить избирательныхъ правъ подмастерьевъ и фабричныхъ рабочихъ въ виду ихъ экономической зависимости отъ работодателей. Классовая природа такого правоограниченія очевидна; нельзя сказать того же о личной и служебной независимости лица. Во многихъ государствахъ отъ участія въ выборахъ устраняются лица, пользующіяся общественнымъ призрѣніемъ,- не потому, разумѣется, что бѣдность - порокъ, а потому, что нищета создаетъ безусловную зависимость, несовмѣстимую съ функціей избирателя. Почти во всѣхъ государствахъ устраняются отъ участія въ выборахъ лица, состоящія на дѣйствительной военной службѣ,- не только потому, что участіе въ политической жизни военныхъ способствуетъ проникновенію политики въ военную среду, но и потому, что военная дисциплина создаетъ отношенія безусловной зависимости между подчиненнымъ и его начальникомъ. Что касается лицъ, состоящихъ на гражданской службѣ, то, по общему правилу, они обладаютъ активнымъ избирательнымъ правомъ; нѣкоторыя законодательства устраняютъ отъ участія въ выборахъ чиновниковъ извѣстныхъ категорій (напр., въ Россіи на мѣстѣ службы не участвуютъ въ выборахъ чины полиціи), въ виду возможнаго съ ихъ стороны давленія на волю избирателей. Въ *Англіи* многочисленные разряды чиновниковъ, лица, получающія пенсію по государственной службѣ, духовенство, подрядчики и поставщики государственныхъ учрежденій лишены пассивнаго избирательнаго права. Въ большинствѣ государствъ гражданскіе чиновники этимъ правомъ обладаютъ, причемъ, однако, по вопросу о совмѣстимости государственной службы съ депутатскимъ полномочіемъ законодательства разбиваются на двѣ группы. Во *Франціи*, за исключеніемъ нѣкоторыхъ должностей (министра, высшихъ судей, профессоровъ и др.) государственная служба признается несовмѣстимой съ должностью депутата: чиновникъ, избранный членомъ парламента, а также депутатъ, назначенный на государственную должность, долженъ отказаться либо отъ службы, либо отъ мандата. Та же система въ *Россіи, Италіи, Испаніи, Люк-*

сембургѣ и др. Напротивъ, въ *Германіи, Австріи, Швейцаріи и скандинавскихъ государствахъ* государственная служба признается, по общему правилу, совмѣстимой съ депутатскимъ полномочіемъ. Современныя законодательства признаютъ совмѣстимымъ съ началомъ всеобщности избирательнаго права еще одинъ цензъ - *цензъ пола.* По общему правилу, женщины не пользуются ни активнымъ, ни пассивнымъ избирательнымъ правомъ. Исключеніе составляютъ нѣкоторыя молодыя республики Новаго Свѣта. Въ Сѣв.-Американской федераціи слѣдующіе штаты предоставляютъ женщинамъ активное избирательное право: *Вайомингъ* въ 1869 г., будучи территоріей, и въ 1890 г, по признаніи его штатомъ; *Вашингтонъ* въ 1883 г., какъ территорія, и въ 1889 г., какъ штатъ; *Ута* въ 1870 г., какъ территорія, и, затѣмъ послѣ продолжительной борьбы съ конгрессомъ, въ 1898 г., какъ штатъ; *Колорадо* въ 1893 г., *Айдаго* въ 1896 г. Въ *Австраліи* женщины пользуются активнымъ и пассивнымъ избирательнымъ правомъ въ *Южной Австраліи;* только активнымъ - въ *Новой Зеландіи,* въ *Западной Австраліи,* въ *Южномъ Валлисѣ* и въ *Тасманіи;* въ *Викторіи* и *Квинслендѣ,* самыхъ старыхъ штатахъ Австраліи, женщины лишены избирательнаго права, вообще. Въ 1900 г. конституція Австралійской федераціи предоставляетъ женщинамъ активное избирательное право. Въ Европѣ Финляндія (1906) и Норвегія (1913) предоставляютъ женщинамъ активное и пассивное избирательное право. Согласно господствующему мнѣнію, цензъ пола классоваго характера не имѣетъ. Еще отецъ Д.С.Милля, Джемсъ Милль слѣдующимъ образомъ формулируетъ это мнѣніе въ "Британской Энциклопедіи": "Всѣ тѣ, интересы которыхъ покрываются интересами лицъ другой категоріи, могутъ быть безъ вреда для себя исключены изъ политическаго представительства". Если бы даже признать это мнѣніе правильнымъ, лишеніе женщинъ избирательныхъ правъ остается несправедливымъ; на такомъ же основаніи можно оправдывать цензъ высокаго роста или свѣтлаго цвѣта волосъ. Но и по существу, при современномъ обостреніи экономической борьбы, женщина, какъ таковая, оказывается во всѣхъ отношеніяхъ обдѣленной. До настоящаго времени ей приходится вести упорную борьбу за право на трудъ: въ 1898 г. общегерманскій союзъ германскихъ врачей требуетъ воспрещенія женщинамъ врачебной практики; въ Голландіи женщины исключены изъ профессіональ-

ныхъ союзовъ зубныхъ врачей, приказчиковъ, лицъ торгующихъ колоніальными товарами; въ Швейцаріи въ 1898 г. купеческій союзъ исключилъ изъ своего состава женщинъ. Законодательная охрана женскаго труда является интересомъ женщины, какъ таковой; такимъ же интересомъ является законодательное признаніе права женщинъ на образованіе: въ Германіи такіе выдающіеся ученые, какъ Риль, Вишофъ, Куно Фишеръ, не признаютъ этого права за женщиной; въ Англіи кембриджскій университетъ въ 1897 г., а оксфордскій еще раньше отрицательно рѣшаютъ вопросъ о присужденіи женщинамъ университетскихъ дипломовъ. При такихъ условіяхъ нельзя утверждать, что интересы женщинъ покрываются интересами мужчинъ того же общественнаго класса. Политическое безправіе женщинъ находитъ себѣ объясненіе въ тѣхъ окаменѣлыхъ предразсудкахъ, которые, слагаясь вѣками, живутъ еще въ политическихъ нравахъ и обычаяхъ современнаго общества. Въ странахъ новой культуры политическая эмансипація женщинъ совершается просто и легко; въ Европѣ она требуетъ продолжительной и упорной борьбы. Переходя къ безусловно - групповымъ избирательнымъ цензамъ, необходимо замѣтить, что въ настоящее время они имѣютъ, по преимуществу, экономическій характеръ. Въ предшествующую эпоху въ нѣкоторыхъ государствахъ народное представительство строилось не только на экономическомъ, но и на *вѣроисповѣдномъ* началѣ. Такъ, въ Англіи до 1829 г. пассивное избирательное право являлось обусловленнымъ принадлежностью къ господствующей англиканской церкви. Лицо, входящее въ составъ одной изъ палатъ парламента, обязано было принести троякаго рода присягу, - присягу вѣрности (oath of allegiana), супрематіи (oath of supremacy) и отреченія отъ папской власти (oath of abjuration). Само собою понятно, что католики и евреи тѣмъ самымъ исключались отъ участія въ законодательныхъ собраніяхъ. Въ 1829 г. биллемъ объ эмансипаціи католики освобождены были отъ принесенія присяги отреченія и тѣмъ самымъ получили доступъ въ парламентъ. Что касается евреевъ, то сначала въ 1858 г. палатамъ предоставлено было право въ каждомъ отдѣльномъ случаѣ освобождать ихъ отъ заключительныхъ словъ присяги: "on the true faith of a Christian", стоящихъ въ противорѣчіи съ существомъ ихъ вѣроученія. Въ 1860 году парламентскимъ биллемъ каждой изъ палатъ предоставляется

право ввести въ свой регламентъ общую норму, освобождающую отъ указанной формулы всѣхъ, вообще, лицъ вступающихъ въ палату. Позднѣе билли 1866 и 1868 гг. вводятъ, вмѣсто прежней множественной присяги, единую присягу, заканчивающуюся словами: "so help me God". Съ этого времени доступъ въ парламентъ открывается для не-христіанъ, и только атеисты остаются попрежнему исключеніемъ изъ парламента. Наконецъ, въ 1888 г. издается новый билль, допускающій къ участію въ парламентѣ атеистовъ, обязанныхъ вмѣсто принесенія присяги, дѣлать формальное заявленіе о вѣрности государству. Точно также въ *Германіи* до 1848 г. многія государства предоставляютъ активное и почти всѣ пассивное избирательное право только лицамъ, принадлежащимъ къ одному изъ христіанскихъ вѣроученій. Въ 1849 году вѣроисповѣдной цензъ категорически отвергается франкфуртскимъ сеймомъ; подъ его вліяніемъ вѣроисповѣдныя ограниченія избирательнаго права постепенно исчезаютъ изъ законодательства отдѣльныхъ германскихъ государствъ; къ началу 60-хъ гг. они не встрѣчаются ни въ одномъ изъ нихъ. Въ современныхъ избирательныхъ системахъ удерживаются слѣдующіе цензы, имѣющіе безусловно классовый характеръ, - имущественный и налоговый цензъ, цензъ домообзаводства, образовательный цензъ, цензъ продолжительнаго водворенія въ изб. округѣ. *Имущественный и налоговый цензъ;* его классовый характеръ не нуждается въ доказательствахъ (см.выше). Въ настоящее время при выборахъ въ нижнюю палату онъ встрѣчается въ очень немногихъ законодательствахъ (въ *Россіи, Голландіи, въ Венгріи и Кроаціи,* и нѣкоторыхъ немногихъ другихъ). Гораздо чаще онъ находитъ себѣ мѣсто при выборахъ въ верхнюю палату, - разумѣется, въ тѣхъ государствахъ, въ которыхъ послѣдняя имѣетъ выборный характеръ, вообще. Такъ, напримѣръ, въ Бельгіи при выборахъ въ верхнюю палату пассивное избирательное право обусловлено платежомъ налога въ размѣрѣ не менѣе 1200 фр. въ годъ, или владѣніемъ недвижимости, приносящей не менѣе 12000 фр. ежегоднаго дохода. Въ *Пруссіи* избираемость въ верхнюю палату обусловлена владѣніемъ недвижимостью значительной стоимости (80000 кр.), или полученіемъ значительнаго ежегоднаго дохода (4000 кр.). *Цензъ домообзаводства,* являющійся основнымъ принципомъ избирательнаго права, въ Англіи приноровленъ къ своеобразнымъ

условіямъ англійской общественной жизни. На континентѣ Европы, гдѣ рабочіе, по общему правилу, не имѣютъ самостоятельнаго домообзаводства, классовый его характеръ оказался бы еще болѣе значительнымъ. *Образовательный* цензъ до послѣдняго времени находитъ себѣ мѣсто въ избирательныхъ системахъ *Италіи* и *Португаліи*, - т.е. тѣхъ, именно, странъ, въ которыхъ даже элементарная грамотность далеко не является всеобщей (въ Италіи, напримѣръ, безграмотныхъ - около 30% всего населенія). При такихъ условіяхъ, какъ бы ни были скромны образовательныя требованія, предъявляемыя къ избирателю закономъ, они устраняютъ отъ участія въ выборахъ многочисленный классъ населенія, наиболѣе нуждающійся въ законодательной защитѣ. И наконецъ, такъ назыв., *цензъ продолжительнаго водворенія* устраняетъ отъ участія въ выборахъ земледѣльческое населеніе, живущее отхожимъ промысломъ и рабочихъ, состоящихъ на службѣ въ сезонныхъ предпріятіяхъ. Во Франціи въ 1848 г. издается законъ, удлиняющій срокъ водворенія, какъ условія участія въ выборахъ, съ 6 мѣсяцевъ до 3-хъ лѣтъ, и хотя избирательное право въ другихъ отношеніяхъ остается всеобщимъ, число избирателей падаетъ сразу на одну треть: съ 9600 тыс. до 6800 тыс. человѣкъ. Въ 1852 г. законъ этотъ отмѣняется, по иниціативѣ Наполеона III. Въ настоящее время во Франціи для участія въ выборахъ требуется шестимѣсячное пребываніе въ округѣ; въ избирательномъ правѣ Германской имперіи разсматриваемый цензъ совершенно отсутствуетъ.

2) На ряду со всеобщностью избирательнаго права, его равенство является необходимымъ условіемъ демократической избирательной системы. Въ основѣ неравнаго избирательнаго права всегда и необходимо лежитъ предпочтеніе, оказываемое законодателемъ одному соціальному интересу передъ другимъ. Классовый цензъ и классовое неравенство избирательнаго права - явленія одного и того же порядка. Избирательное право является равнымъ при наличности двухъ условій: каждому избирателю долженъ принадлежать одинъ голосъ; голосъ одного избирателя долженъ оказывать такое же вліяніе на результаты выборовъ, какъ голосъ другого. Въ современныхъ законодательствахъ мы встрѣчаемся съ системами, принципіально отрицающими равенство избирательнаго права; таковы, напримѣръ, австрійская (дореформенная) или

русская система реальнаго представительства, прусская трех - классная избирательная система, бельгійская система плюральнаго голосованія. Съ другой стороны, даже въ системахъ фор - мально-равнаго избирательнаго права множественность избира- тельныхъ цензовъ нерѣдко приводитъ къ тому, что реально изби- рательное право становится неравнымъ; въ *Англіи*, напр., одинъ и тотъ же избиратель можетъ участвовать въ выборахъ въ одномъ избирательномъ округѣ по одному, въ другомъ - по другому из- бирательному цензу. Отсюда - категорическое требованіе анг - лійскихъ демократическихъ партій: "одинъ человѣкъ - одинъ го- лосъ". Необходимое условіе равенства избирательнаго права - равномѣрное распредѣленіе страны на избирательные округи. Это распредѣленіе должно быть основано на числовомъ принципѣ: ес- ли въ одномъ избирательномъ округѣ 200 избирателей, а въ дру- гомъ 2000, голосъ избирателя въ первомъ имѣетъ въ десять разъ больше значенія, чѣмъ во второмъ. Въ *Англіи* равенство изби- рательнаго права впервые осуществляется избирательной реформой 1885 г.; эта реформа упраздняетъ историческое дѣленіе Англіи на "общины" и, вмѣсто него, создаетъ равномѣрные избиратель - ные округи, съ населеніемъ въ 50-54 тыс. чел. въ каждомъ. Въ *Германіи* избирательный законъ 1867 г. распредѣляетъ страну на избирательные округи съ такимъ разсчетомъ, чтобы на каждые 100 тыс. жит; приходилось по одному депутату. Въ настоящее время, въ зависимости отъ исторической эволюціи общественной жизни , - и, въ частности, вслѣдствіе чрезвычайнаго роста промышлен - ныхъ городовъ, равномѣрность избирательныхъ округовъ исчеза - етъ: на 60-70 тыс. жит. сельскаго округа въ избирательномъ ок- ругѣ Берлина приходится отъ 400 до 500 тыс. Періодическое пе- рераспредѣленіе избирательныхъ округовъ, въ зависимости отъ движенія населенія, является необходимымъ условіемъ равенства избирательнаго права; само собою разумѣется, что такое пере- распредѣленіе должно быть функціей законодательной, а не пра- вительственной власти. 3) До 1848 г. въ большинствѣ госу - дарствъ мы встрѣчаемся съ системою косвенныхъ выборовъ: из- биратели избираютъ выборщиковъ, выборщики депутатовъ; въ на - стоящее время преобладаютъ прямые выборы, и только въ *Россіи*, въ *Пруссіи*, *Норвегіи*, отчасти въ *Венгріи* и *Румыніи* выборы со- храняютъ понынѣ двухстепенный или даже трехстепенный харак -

теръ. Преимущество косвенныхъ выборовъ обыкновенно защитниками усматривается въ томъ, что, благодаря двойной, или даже тройной "дестилляціи" народной воли, они даютъ лучшій, наиболѣе культурный составъ народнаго представительства. Такое преимущество въ дѣйствительности, однако, оказывается мнимымъ. Въ тѣхъ странахъ, въ которыхъ общественное мнѣніе организуется политическими партіями, двухстепенные выборы теряютъ свой смыслъ. Намѣчающая выборщиковъ партія вмѣняетъ имъ въ обязанность вотировать за ею же намѣченныхъ кандидатовъ. При такихъ условіяхъ двухстепенность выборовъ становится пустымъ и ненужнымъ обрядомъ, ибо выборы являются, по существу, прямыми: избиратели, подавая свой голосъ за выборщиковъ, напередъ уже знаютъ, за кого эти выборщики, въ свою очередь, подадутъ голосъ. Въ Сѣв.Амер.Соединенныхъ Штатахъ двухстепенные выборы президента федераціи являются только по формѣ косвенными; и точно также въ Россіи, до изданія закона 3 іюня, въ городахъ, самостоятельно избирающихъ членовъ государственной думы, выборы, несмотря на свою двухстепенность, являлись, по существу, прямыми. При отсутствіи или слабости партійныхъ организацій, двухстепенность, и тѣмъ болѣе многостепенность выборовъ неизбѣжно приводитъ къ ухудшенію состава народнаго представительства. Въ небольшихъ по размѣрамъ первичныхъ избирательныхъ участкахъ избиратель, подавая свой голосъ за выборщика, руководствуется не столько общегосударственными интересами, сколько интересами "мѣстной колокольни". Въ выборщики попадаетъ мѣстное вліятельное лицо,- нерѣдко мѣстный политиканъ, извѣстный самому ничтожному кругу избирателей. Депутатъ, избираемый выборщиками изъ своей среды, рѣдко стоитъ на уровнѣ тѣхъ требованій, которыя могутъ и должны быть предъявляемы народному представителю. При системѣ прямыхъ выборовъ уже самая величина избирательнаго округа необходимо препятствуетъ проникновенію въ народное представительство людей, мало извѣстныхъ за тѣсными предѣлами своего мѣстожительства. Не подлежитъ никакому сомнѣнію, что система косвенныхъ выборовъ стоитъ въ противорѣчіи съ демократической природой современнаго народнаго представительства. Она ослабляетъ ту связь, какая должна существовать между избирателями, съ одной стороны, и народными представителями съ другой: между тѣми и другими она помѣща -

етъ безотвѣтственную коллегію выборщиковъ, исчезающую безслѣдно въ моментъ окончанія выборовъ. Предоставляя избирателю, какъ таковому, ничтожное вліяніе на результаты выборовъ, двухстепенная система содѣйствуетъ развитію въ обществѣ политическаго индифферентизма,- и, въ частности, абсентеизму избирателей. По свидѣтельству *Георга Мейера*, въ Германіи при системѣ прямыхъ выборовъ участвуетъ въ выборахъ около 70 % избирателей, при системѣ косвенныхъ - около 20 %. Въ демократической системѣ избирательнаго права двухстепенности выборовъ нѣтъ и не можетъ быть мѣста. 4. До тѣхъ поръ, пока кругъ избирателей остается сравнительно ограниченнымъ, пока избиратели принадлежатъ къ одному только господствующему классу, вопросъ о свободѣ выборовъ не останавливаетъ на себѣ вниманія законодателя. По мѣрѣ демократизаціи избирательнаго права, съ привлеченіемъ къ участію въ выборахъ общественныхъ классовъ, экономически и политически зависимыхъ, вопросъ этотъ пріобрѣтаетъ первостепенную важность. Необходимо оградить избирателей не только отъ воздѣйствій правительственныхъ, но также отъ общественнаго воздѣйствія со стороны экономически преобладающихъ классовъ. Стремясь къ этой цѣли, современныя законодательства подвергаютъ всесторонней и детальной регламентаціи порядокъ производства выборовъ,- составъ избирательныхъ коллегій, завѣдующихъ выборами, составленіе и храненіе избирательныхъ списковъ, порядокъ подачи голосовъ и т.д. Что касается, прежде всего, избирательныхъ коллегій, то, по общему правилу, онѣ образуются изъ должностныхъ лицъ мѣстнаго самоуправленія, отчасти (напр., въ Италіи) изъ лицъ, предлагаемыхъ самими избирателями; предсѣдательствуетъ въ коллегіи либо мѣстный административный органъ (въ Англіи шерифъ, въ Пруссіи ландратъ), либо мѣстный судья (въ *Россіи*, въ *Италіи*, въ *Испаніи* и др.). Избирательные списки ведутся во *Франціи* муниципальной комиссіей, состоящей изъ мэра, делегата, назначаемаго префектомъ, и делегата отъ муниципальнаго совѣта; въ *Англіи* составленіе списковъ возлагается на органъ призрѣнія бѣдныхъ, въ *Бельгіи*, *Голландіи*, *Даніи*, *Италіи* и другихъ государствахъ - на органъ мѣстнаго самоуправленія. По общему правилу, избирательные списки имѣютъ перманентный характеръ; отъ времени до времени - напр., ежегодно - они подвергаются оффиціальной ре-

визіи, въ нѣкоторыхъ государствахъ,- напр., въ *Россіи*, списки составляются ad hoc, для каждыхъ выборовъ особо. Распоряженія органовъ, завѣдующихъ составленіемъ списковъ, подлежатъ обжалованію въ судебно-административномъ, а въ нѣкоторыхъ государствахъ въ судебномъ порядкѣ. Наиболѣе важнымъ въ разсматриваемомъ отношеніи является вопросъ о порядкѣ подачи голосовъ. До второй половины XIX в. въ избирательномъ правѣ господствуетъ система *открытой* подачи голосовъ,- посредствомъ поднятія рукъ, или заявленія, вносимаго въ протоколъ, или бюллетеня, подписаннаго избирателемъ. Въ настоящее время почти повсемѣстно примѣняется *закрытая* подача голосовъ посредствомъ печатнаго или писаннаго бюллетеня или посредствомъ баллотировки шарами. Во *Франціи* такая система со временъ директоріальной конституціи примѣняется до настоящаго времени. Въ германскихъ государствахъ до 1848 г. примѣняется часто открытое голосованіе. За систему закрытой подачи голосовъ высказывается франкфуртскій сеймъ; подъ его вліяніемъ система эта постепенно усваивается законодательствомъ огромнаго большинства германскихъ государствъ. Въ настоящее время открытое голосованіе примѣняется въ одной только *Пруссіи*. Въ Германской имперіи - закрытая подача голосовъ. Исторія англійскаго избирательнаго права свидѣтельствуетъ о той, необходимой и естественной связи, какая существуетъ между демократической эволюціей избирательнаго права , съ одной стороны, и переходомъ отъ системы открытаго къ системѣ закрытаго голосованія, съ другой. Традиціонной системой англійскаго избирательнаго права является система открытаго голосованія. Вопросъ о введеніи закрытой подачи голосовъ возникаетъ впервые послѣ билля о реформѣ 1832 г. Агитація въ пользу закрытаго голосованія становится особенно энергичной послѣ билля о реформѣ 67 г. Въ 1872 г. издается билль, санкціонирующій закрытую подачу голосовъ. Въ настоящее время открытое голосованіе встрѣчается въ немногихъ государствахъ,- кромѣ *Пруссіи*, въ *Венгріи*, *Даніи* и нѣкоторыхъ другихъ. Прямая и непосредственная задача выборовъ заключается въ томъ, чтобы выяснить дѣйствительное политическое настроеніе страны, дѣйствительную волю избирателей. При системѣ открытаго голосованія, административное воздѣйствіе, съ одной стороны, и общественная зависимость, съ другой, нерѣдко пре-

пятствуютъ свободному осуществленію гражданами принадлежащаго имъ избирательнаго права. Поэтому закрытая подача голосовъ является однимъ изъ основныхъ институтовъ демократической системы избирательнаго права.

V.

Объ избирательномъ правѣ Россіи см. Государственная Дума; о мажоритарной и пропорціональной системѣ см. Пропорціональные выборы*)*Литература* избирательнаго права огромна. Для общей ориентировки въ вопросѣ - G.Meyer, "Das parlamentarische Wahlrecht" (B.1901); тамъ же многочисленныя указанія литературы по избирательному праву отдѣльныхъ государствъ.

В. М. Гессенъ.

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ИСТОРИЧЕСКАЯ БИБЛИОТЕКА

*) *Въ Новомъ Энциклопедическомъ Словарѣ.*

Германія
И 7,

КОНСТИТУЦІЯ
ГЕРМАНСКОЙ ИМПЕРІИ

И ГЛАВНѢЙШІЯ ИЗЪ ОТНОСЯЩИХСЯ
ДО
ОБЩЕГОСУДАРСТВЕННАГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА
СТАТЕЙ
КОНСТИТУЦІОННЫХЪ АКТОВЪ
ДРУГИХЪ ИНОСТРАННЫХЪ ГОСУДАРСТВЪ.

С.-ПЕТЕРБУРГЪ.
Государственная Типографія.
1910.

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПУБЛИЧНАЯ
ИСТОРИЧЕСКАЯ
БИБЛИОТЕКА
1141311

ОГЛАВЛЕНІЕ.

Стр.

Предисловіе 5

I. Конституція Германской Имперіи 10

II. Главнѣйшія изъ относящихся до общегосударственнаго законодательства статей конституціонныхъ актовъ иностранныхъ государствъ:

1) Австраліи 37
2) Австро-Венгріи 48
3) Аргентины 58
4) Бразиліи 65
5) Канады (объ уніи Канады, Новой-Шотландіи и Новаго-Брауншвейга) 75
6) Мексики 84
7) Сѣверо-Американскихъ Соединенныхъ Штатовъ 93
8) Швейцаріи 101
9) Австріи 109
10) Венгріи (Венгерско-Хорватскаго соглашенія) 114
11) Англіи 116
12) Южно-африканскаго союза 117

ПРЕДИСЛОВІЕ.

Помѣщенныя въ настоящей справкѣ конституція Германской Имперіи и главнѣйшія изъ относящихся до общегосударственнаго законодательства статей конституціонныхъ актовъ другихъ иностранныхъ государствъ перепечатаны изъ Сборника дѣйствующихъ конституціонныхъ актовъ «Современныя конституціи» Томы I и II (переводъ подъ редакціей Пр.-доц. В. М. Гессена и доц. Бар. Б. Э. Нольде; С.-Петербургъ. Изд. юридическаго книжнаго склада «Право» 1907 г.). Статьи Венгерско-Хорватскаго соглашенія переведены изъ сочиненія G. Horn, «Le compromis de 1868 entre la Hongrie et la Croatie» (Paris. 1907).

Многія статьи конституціи Германской Имперіи нынѣ частью измѣнили свое содержаніе, частью утратили свое первоначальное значеніе вслѣдствіе состоявшихся, послѣ изданія конституціи, пересмотровъ и главнымъ образомъ вслѣдствіе развитія имперскаго законодательства.

Къ числу такихъ статей относятся:

Ст. 1.

Территорія Имперіи увеличена инкорпораціей Эльзасъ-Лотарингіи, послѣдовавшей согласно имперскому закону 9 Іюня 1871 года, и Гельголанда согласно § 1 имперскаго закона 15 Декабря 1890 года, который разрѣшилъ Пруссіи инкорпорировать названный островъ. Пруссія совершила эту инкорпорацію закономъ 18 Февраля 1891 года.

Ст. 2.

Управленіе Княжествомъ Вальдекъ поручено Пруссіи еще въ 1867 году; согласно этому прусское правительство даетъ инструкцію голосу Вальдека въ Союзномъ Совѣтѣ. Такимъ образомъ Пруссія имѣетъ въ Совѣтѣ фактически не 17, а 18 голосовъ.

Ст. 17.

Согласно имперскому закону 17 Марта 1878 года распоряженія и постановленія императора могутъ быть скрѣпляемы и отвѣтственнымъ замѣстителемъ имперскаго канцлера.

Ст. 20.

Несоотвѣтствующая фактическому положенію дѣла редакція этой статьи, заимствованная непосредственно изъ прежняго договора съ Баденомъ и Гессеномъ, нуждается въ исправленіи въ соотвѣтствіи съ § 5 закона о выборахъ въ рейхстагъ Сѣверо-Германскаго Союза 31 Мая 1869 года. Согласно второму абзацу этого закона «число депутатовъ равно 297; изъ нихъ приходится на долю Пруссіи—235, Саксоніи—23, Гессена—3, Мекленбургъ-Шверина—6, Саксенъ-Веймара—3, Мекленбургъ-Стрелица—1, Ольденбурга—3, Брауншвейга—3, Саксенъ-Мейнингена—2, Саксенъ-Альтенбурга—1, Саксенъ-Кобургъ-Готы—2, Ангальта—2, Шварцбургъ-Рудольфштадта—1, Шварцбургъ-Зондергаузена—1, Вальдека—1, Реуса старшей линіи—1, Реуса младшей линіи—1, Шаумбургъ-Липпе—1, Липпе—1, Лауенбурга—1, Любека—1, Бремена—1, Гамбурга—3.

Равнымъ образомъ невѣрно и общее число депутатовъ, указанное въ конституціи. Оно увеличено, согласно имперскому закону 25 Іюня 1873 года, на 15 депутатовъ отъ Эльзасъ-Лотарингіи. Общее число депутатовъ рейхстага равняется слѣдовательно—397.

Ст. 24.

Первоначальный трехлѣтній законодательный періодъ рейхстага былъ превращенъ въ пятилѣтній имперскимъ закономъ 19 Марта 1888 года.

Ст. 28.

Имперскимъ закономъ 24 Февраля 1873 года отмѣненъ второй абзацъ этой статьи, гласившій: «При постановленіи рѣшенія по дѣлу, которое, согласно опредѣленіямъ сей статьи, не является общимъ для всей Имперіи, считаются голоса только депутатовъ тѣхъ союзныхъ государствъ, для которыхъ данное дѣло является общимъ».

Ст. 32.

Эту статью нынѣ замѣняютъ опредѣленія имперскаго закона 21 Мая 1906 года, который гласитъ: «Члены рейхстага, какъ таковые, вознагражденія получать не могутъ. Они получаютъ извѣстное возмѣщеніе согласно опредѣленіямъ закона». (Законъ о возмѣщеніи депутатамъ рейхстага идетъ въ тотъ-же самый день).

Ст. 34.

15 Октября 1888 года Гамбургъ и Бременъ, за исключеніемъ области свободной гавани около Гамбурга и портовыхъ сооруженій и керосиновыхъ складовъ Бременскаго порта, включены съ ихъ согласія въ общую таможенную границу Имперіи.

Ст. 35.

Баварія, Вюртембергъ и Баденъ 1 Октября 1887 года присоединились къ общеимперскому фиску въ области акциза на водку и спиртъ; законъ объ акцизѣ на водку и спиртъ 4 Іюня 1887 года распространенъ постановленіями императора на южно-германскія государства, съ согласія послѣднихъ. Въ Эльзасъ-Лотарингіи обложеніе изготовляемаго тамъ пива оставлено, впредь до измѣненія, въ сферѣ дѣйствія мѣстнаго законодательства, согласно имперскому закону 25 Іюня 1873 года.

Ст. 38.

§ 5 имперскаго закона 3 Іюня 1906 года гласитъ: «Опредѣленія литеры d п. 3 второго абзаца ст. 38 имперской конституціи въ отношеніи акциза на пивовареніе отмѣняются. Причитающееся союзнымъ государствамъ возмѣщеніе расходовъ по взиманію и администраціи налога на пивовареніе опредѣляется Союзнымъ Совѣтомъ».

Ст. 48.

Какіе именно предметы подразумѣваются статьей 48-й, это опредѣляетъ § 50 имперскаго почтоваго закона 28 Октября 1871 года.

Ст. 51.

Эта статья вслѣдствіе развитія имперскаго законодательства утратила практическое значеніе.

Ст. 53.

Ранѣе существовавшій пятый абзацъ этой статьи гласилъ: «Распредѣленіе необходимаго контингента происходитъ на основаніи наличнаго приморскаго населенія и поставленная согласно этому отдѣльнымъ государствомъ часть контингента вычитается изъ контингента поставляемаго имъ же сухопутнаго войска». Этотъ абзацъ отмѣненъ статьей 1 имперскаго закона 26 Мая 1893 года и замѣняется нынѣ опредѣленіемъ 2-й ст. того же закона, гласящей: «Распредѣленіе необходимаго для флота контингента производится прусскимъ военнымъ министерствомъ, въ соотвѣтствіи съ наличнымъ, подлежащимъ призыву на дѣйствительную службу и пригоднымъ для сего приморскимъ населеніемъ. Въ случаѣ недостатка въ приморскомъ населеніи таковой недостатокъ пополняется лицами, подлежащими отбыванію воинской повинности, изъ населенія внутреннихъ частей Имперіи, причемъ это дополнительное число рекрутовъ вычитается изъ общаго числа лицъ, подлежащихъ отбыванію воинской повинности въ арміи.

Ст. 56.

Вторая часть второго абзаца этой статьи практическаго значенія не имѣетъ вслѣдствіе развитія общеимперскаго законодательства.

Ст. 57.

Статья эта ограничивается исключеніями, установленными закономъ о воинской повинности 9 Ноября 1867 года.

Ст. 61.

Эта статья практическаго значенія не имѣетъ вслѣдствіе развитія имперскаго законодательства.

Ст. 74.

Эта статья утратила свое значеніе съ момента изданія общеимперскаго Уголовнаго Уложенія.

Ст. 75.

Эта статья утратила свое значеніе съ изданіемъ имперскаго закона объ организаціи судовъ; ее замѣнилъ § 136 на-

званнаго закона, который гласитъ: «Въ дѣлахъ уголовныхъ компетенція имперскаго суда распространяется: 1) на разсмотрѣніе и рѣшеніе въ первой и послѣдней инстанціи дѣлъ по измѣнѣ государству и отечеству, поскольку эти преступленія направлены противъ императора или Имперіи».

(Настоящія примѣчанія заимствованы изъ труда P. Laband. Deutsches Reichsstaatsrecht. 3 Auflage. Tübingen. 1907).

Кромѣ приведенныхъ въ настоящемъ изданіи статей конституцій, въ нихъ содержится немало другихъ правилъ, косвенно относящихся до предмета сего сборника.

I. Конституція Германской Имперіи [1]).

(16 Апрѣля 1871 г.).

ВВЕДЕНІЕ.

Его Величество Король Пруссіи отъ имени Сѣверо-Германскаго Союза, Его Величество Король Баваріи, Его Величество Король Вюртемберга, Его Королевское Высочество Великій Герцогъ Баденскій, Его Королевское Высочество Великій Герцогъ Гессенскій и частей великаго герцогства Гессенскаго, расположенныхъ по берегамъ Рейна къ югу отъ Майна, заключили вѣчный союзъ для защиты союзной территоріи и дѣйствующаго въ ея предѣлахъ права, равно какъ и для упроченія благосостоянія германскаго народа. Этотъ союзъ будетъ носить имя Германской Имперіи и будетъ обладать нижеслѣдующей конституціей.

I. Союзная территорія.

Ст. **1.** Союзная территорія состоитъ изъ государствъ: Пруссіи съ Лауенбургомъ, Баваріи, Саксоніи, Вюртемберга, Бадена, Гессена, Мекленбургъ-Шверина, Саксенъ-Веймара, Мекленбургъ-Стрелица, Ольденбурга, Брауншвейга, Саксенъ-Мейнингена, Саксенъ-Альтенбурга, Саксенъ-Кобургъ-Готы, Ангальта, Шварцбургъ-Рудольфштадта, Шварцбургъ-Зондерсгаузена, Вальдека, Реуса старшей линіи, Реуса младшей линіи, Шаумбургъ-Липпе, Липпе, Любека, Бремена и Гамбурга.—*См. Предисловіе.*

II. Имперское законодательство.

Ст. **2.** Имперія пользуется правомъ законодательства въ предѣлахъ союзной территоріи на основаніи содержанія настоящей конституціи и при томъ такъ, что имперскіе законы счи-

[1]) См. Предисловіе.

таются выше законовъ каждаго государства. Обязательную силу имперскіе законы пріобрѣтаютъ путемъ оффиціальнаго опубликованія въ «Вѣдомостяхъ имперскихъ законовъ» (Reichsgesetzblatt). Поскольку въ обнародуемомъ законѣ не опредѣлено другого срока для полученія имъ обязательной силы, послѣдняя начинается съ четырнадцатаго дня послѣ дня выхода въ свѣтъ въ Берлинѣ соотвѣтствующаго номера «Вѣдомостей имперскихъ законовъ».—*См. Предисловіе.*

Ст. **3.** Для всей Германіи существуетъ общій индигенатъ, такъ что съ принадлежащимъ (подданнымъ, гражданиномъ) къ каждому изъ союзныхъ государствъ въ другомъ союзномъ государствѣ должны обращаться, какъ съ туземцемъ, и сообразно съ этимъ дозволять ему имѣть постоянное жительство, заниматься ремесломъ, занимать общественныя должности, пріобрѣтать участки земли, получать права гражданства и пользоваться всѣми прочими гражданскими правами на одинаковыхъ условіяхъ съ туземцами, а также пользоваться наравнѣ съ ними правомъ иска и защиты своихъ правъ.

Ни одинъ германецъ не можетъ быть ограниченъ въ пользованіи этими правами властями своей родины или властями другого союзнаго государства.

Основное положеніе, выраженное въ первомъ абзацѣ, не относится къ тѣмъ постановленіямъ, которыя касаются призрѣнія бѣдныхъ и принятія въ мѣстный общинный союзъ.

Равнымъ образомъ, впредь до дальнѣйшихъ распоряженій остаются въ силѣ заключенные между отдѣльными союзными государствами договоры относительно принятія высылаемыхъ, ухода за больными и преданія землѣ умершихъ подданныхъ государствъ.

Имперское законодательство должно озаботиться принятіемъ мѣръ, необходимыхъ для отбыванія воинской повинности въ родномъ государствѣ.

По отношенію къ иностраннымъ государствамъ всѣ германцы имѣютъ одинаковое право на защиту со стороны Имперіи.

Ст. **4.** Надзору со стороны Имперіи и ея законодательству подлежатъ слѣдующія дѣла:

1) постановленія относительно свободы передвиженія, натурализаціи и поселенія, правъ гражданства, паспортовъ, полиціи для иностранцевъ, занятія ремеслами, включая и страхованіе, поскольку эти предметы не разрѣшены 3 статьей настоящей конституціи, за исключеніемъ, однако, натурализаціи и поселенія въ Баваріи, а также относительно и переселенія въ нѣмецкія страны;

2) таможенное и торговое законодательство и законодательство о налогахъ, употребляемыхъ на нужды Имперіи;

3) опредѣленіе системы мѣръ, монетъ и вѣсовъ, на ряду съ установленіемъ основныхъ положеній относительно выпуска обезпеченныхъ или необезпеченныхъ бумажныхъ денегъ;

4) общія постановленія относительно банковаго дѣла;

5) патенты на изобрѣтенія;

6) защита авторскихъ правъ;

7) организація общей защиты германской торговли заграницей, германскаго мореплаванія и его морского флага и устройство общаго консульскаго представительства, которое содержится на счетъ Имперіи;

8) желѣзнодорожное дѣло, съ оставленіемъ въ силѣ для Баваріи постановленія 46 статьи, и устройство сухопутныхъ и водныхъ сообщеній въ интересахъ защиты страны и общихъ сношеній;

9) сплавъ лѣса и навигація по общимъ для нѣсколькихъ государствъ воднымъ путямъ и состояніе послѣднихъ, равно какъ и рѣчныя и иныя водныя пошлины, а также мореходные сигналы (маяки, бочки, баки и другіе дневные знаки).

(Этотъ параграфъ дополненъ на основаніи закона 3-го Марта 1873 года);

10) почтовое и телеграфное дѣло, однако, въ Баваріи и Вюртембергѣ только на основаніи постановленія 52 статьи;

11) постановленія относительно взаимнаго исполненія судебныхъ приговоровъ по гражданскимъ дѣламъ и исполненія реквизицій вообще;

12) постановленія о засвидѣтельствованіи актовъ, имѣющихъ общественное значеніе;

13) общее законодательство по всему гражданскому, уголовному праву и судопроизводству.

(Этотъ параграфъ измѣненъ на основаніи закона 20-го Декабря 1873 года);

14) войско и военный флотъ Имперіи;
15) правила о врачебной и ветеринарной полиціи;
16) постановленія относительно печати и союзовъ.

Ст. **5.** Имперское законодательство осуществляется союзнымъ совѣтомъ и рейхстагомъ. Для имперскаго закона необходимо и достаточно согласія большинства обоихъ собраній.

Если въ союзномъ совѣтѣ обнаружится разногласіе по поводу законопроектовъ относительно войска, военнаго флота и сборовъ, указанныхъ въ 35 статьѣ, то голосъ предсѣдателя, если онъ выскажется за сохраненіе существующихъ постановленій, является рѣшающимъ.

III. Союзный совѣтъ.

Ст. **6.** Союзный совѣтъ состоитъ изъ представителей членовъ союза, голоса между которыми распредѣляются такимъ образомъ, что Пруссія вмѣстѣ съ прежними голосами Ганновера, Кургессена, Гольштейна, Нассау и

Франкфурта имѣетъ	17	голосовъ
Баварія	6	»
Саксонія	4	голоса
Вюртембергъ	4	»
Баденъ	3	»
Гессенъ	3	»
Мекленбургъ-Шверинъ	2	»
Саксенъ-Веймаръ	1	голосъ
Мекленбургъ-Стрелицъ	1	»
Ольденбургъ	1	»
Брауншвейгъ	2	голоса
Саксенъ-Мейнингенъ	1	голосъ
Саксенъ-Альтенбургъ	1	»
Саксенъ-Кобургъ-Гота	1	»
Ангальтъ	1	»
Шварцбургъ-Рудольфштадтъ	1	»
Шварцбургъ-Зондерсгаузенъ	1	»
Вальдекъ	1	»

Реусъ старшей линіи	1	голосъ
Реусъ младшей линіи	1	»
Шаумбургъ-Липпе	1	»
Липпе	1	»
Любекъ	1	»
Бременъ	1	»
Гамбургъ	1	»
Итого	58	голосовъ

Каждый членъ союза можетъ назначить въ союзный совѣтъ столько уполномоченныхъ, сколько онъ имѣетъ голосовъ, однако всѣ представители одного государства могутъ вотировать только вмѣстѣ.

Ст. **7.** Союзный совѣтъ постановляетъ рѣшенія:

1) относительно вносимыхъ въ рейхстагъ предложеній и принятыхъ имъ постановленій;

2) относительно необходимыхъ для исполненія имперскихъ законовъ, общихъ административныхъ распоряженій и инструкцій, поскольку имперскій законъ не опредѣляетъ иного;

3) относительно обнаружившихся при исполненіи имперскихъ законовъ или вышеупомянутыхъ распоряженій или инструкцій недостатковъ.

Каждый членъ союза имѣетъ право вносить предложенія и дѣлать о нихъ доклады, а предсѣдатель обязанъ ставить ихъ на обсужденіе.

Рѣшенія, кромѣ случаевъ, предусмотрѣнныхъ въ 5, 37 и 78 статьяхъ, принимаются простымъ большинствомъ. Не считаются голоса, не имѣющіе представителей или инструкцій. При равенствѣ голосовъ перевѣсъ даетъ голосъ предсѣдателя.

Въ рѣшеніяхъ по дѣлу, которое, на основаніи постановленій настоящей конституціи, не является общимъ для всей Имперіи, считаются голоса только тѣхъ союзныхъ государствъ, для которыхъ дѣло это является общимъ.

Ст. **8.** Союзный совѣтъ образуетъ изъ своей среды постоянные комитеты:

1) для арміи и крѣпостей;
2) для флота;
3) для таможенъ и налоговъ;
4) для торговли и обмѣна;
5) для желѣзныхъ дорогъ, почтъ и телеграфовъ;
6) для юстиціи;
7) для отчетности.

Въ каждомъ изъ этихъ комитетовъ, кромѣ предсѣдателя, должны быть представлены, по крайней мѣрѣ, четыре союзныхъ государства, причемъ каждое государство имѣетъ въ немъ только одинъ голосъ. Баварія имѣетъ постоянное мѣсто въ комитетѣ для арміи и крѣпостей, прочіе члены этого комитета назначаются императоромъ, равно какъ и члены комитета для флота; члены другихъ комитетовъ избираются союзнымъ совѣтомъ. Составъ комитетовъ долженъ обновляться въ каждую сессію союзнаго совѣта, причемъ выбывающіе члены могутъ быть избраны вновь.

Кромѣ того, въ союзномъ совѣтѣ составляется комитетъ для иностранныхъ дѣлъ изъ уполномоченныхъ королевствъ Баваріи, Саксоніи и Вюртемберга и двухъ уполномоченныхъ другихъ союзныхъ государствъ, избираемыхъ ежегодно союзнымъ совѣтомъ,— предсѣдательство въ этомъ комитетѣ принадлежитъ Баваріи.

Въ распоряженіе комитетовъ предоставляются необходимые для ихъ работъ чиновники.

Ст. **9.** Всякій членъ союзнаго совѣта имѣетъ право явиться въ рейхстагъ и долженъ быть тамъ выслушанъ, по первому же требованію, для того, чтобы изложить взгляды своего правительства даже и въ томъ случаѣ, когда послѣдніе не будутъ приняты большинствомъ союзнаго совѣта. Никто не можетъ въ одно и то же время быть членомъ союзнаго совѣта и рейхстага.

Ст. **10.** На императорѣ лежитъ обязанность обезпечить членамъ союзнаго совѣта обычную для дипломатовъ защиту.

IV. Предсѣдательство.

Ст. **11.** Предсѣдательство въ союзѣ принадлежитъ королю Пруссіи, который носитъ титулъ Германскаго императора.

Императоръ выступаетъ представителемъ Имперіи въ международныхъ сношеніяхъ, объявляетъ войну и заключаетъ миръ отъ имени Имперіи, вступаетъ въ союзы и другіе договоры съ иностранными государствами, аккредитуетъ и принимаетъ посланниковъ.

Для объявленія войны отъ имени Имперіи необходимо согласіе союзнаго совѣта, если только не послѣдуетъ нападенія на территорію союза или ея берега.

Поскольку договоры съ иностранными государствами касаются такихъ предметовъ, которые, на основаніи статьи 4, относятся къ имперскому законодательству, для ихъ заключенія необходимо согласіе союзнаго совѣта, а для дѣйствительности принятіе ихъ рейхстагомъ.

Ст. **12.** Императору принадлежитъ право созывать, открывать, отсрочивать и закрывать союзный совѣтъ и рейхстагъ.

Ст. **13.** Союзный совѣтъ и рейхстагъ созываются ежегодно: союзный совѣтъ для подготовленія работъ можетъ быть созванъ безъ рейхстага, но послѣдній не можетъ быть созванъ безъ союзнаго совѣта.

Ст. **14.** Союзный совѣтъ долженъ быть созванъ, какъ только этого потребуетъ третья часть числа его голосовъ.

Ст. **15.** Предсѣдательство въ союзномъ совѣтѣ и руководство его дѣлами принадлежитъ имперскому канцлеру, который назначается королемъ.

Имперскій канцлеръ можетъ, путемъ письменнаго передовѣрія, поставить на свое мѣсто всякаго другого члена союзнаго совѣта.

Ст. **16.** Необходимыя предложенія, на основаніи рѣшеній союзнаго совѣта, вносятся въ рейхстагъ отъ имени императора, гдѣ они поддерживаются членами союзнаго совѣта или особыми назначаемыми послѣднимъ комиссарами.

Ст. **17.** Императору принадлежитъ право изготовленія и обнародованія имперскихъ законовъ и наблюденія за ихъ исполненіемъ. Распоряженія и приказы императора издаются отъ

имени Имперіи и требуютъ для своей дѣйствительности скрѣпы имперскаго канцлера, который этимъ актомъ принимаетъ отвѣтственность на себя.—*См. Предисловіе.*

Ст. **18.** Императоръ назначаетъ чиновниковъ, распоряжается о приводѣ ихъ къ присягѣ на вѣрность Имперіи и, въ случаѣ необходимости, дѣлаетъ распоряженіе объ ихъ отставкѣ.

Призываемые на имперскую должность чиновники одного изъ союзныхъ государствъ, поскольку, до ихъ вступленія на службу, путемъ имперскаго законодательства не установлено чего либо другого, пользуются по отношенію къ Имперіи тѣми же правами, которыя на ихъ родинѣ принадлежали имъ по ихъ служебному положенію.

Ст. **19.** Когда члены союза не соблюдаютъ своихъ конституціонныхъ союзныхъ обязанностей, они могутъ быть принуждены къ ихъ исполненію путемъ экзекуціи. Распоряженіе объ этой экзекуціи отдается союзнымъ совѣтомъ и приводится въ исполненіе императоромъ.

V. Рейхстагъ.

Ст. **20.** Рейхстагъ избирается всеобщими и прямыми выборами, съ тайной подачей голосовъ.

До законодательной регламентаціи, о которой говорится въ § 5 избирательнаго закона отъ 31 Мая 1869 года (Bundesgesetzblatt, 1869, S. 145), въ Баваріи избирается 48, въ Вюртембергѣ 17, въ Баденѣ 14, въ Гессенѣ, къ югу отъ Майна, 6 депутатовъ и, такимъ образомъ, всего депутатовъ 382 [1]).—*См. Предисловіе.*

Ст. **21.** Чиновники не должны испрашивать разрѣшеніе на вступленіе въ рейхстагъ.

---

[1]) По присоединеніи Эльзасъ-Лотарингіи, на основаніи акта 25 Іюня 1873 года о примѣненіи конституціи въ Эльзасъ-Лотарингіи, этой провинціи предоставлено еще выбирать 15 депутатовъ, такъ что общее число депутатовъ рейхстага теперь 397.

Если членъ рейхстага принимаетъ оплачиваемую имперскую должность или оплачиваемую государственную должность въ одномъ изъ союзныхъ государствъ или получаетъ на имперской или государственной службѣ должность, съ которой связанъ болѣе высокій чинъ или болѣе высокое содержаніе, то онъ теряетъ мѣсто и голосъ въ рейхстагѣ и можетъ снова получить ихъ только путемъ новыхъ выборовъ.

Ст. **22.** Пренія рейхстага публичны. Соотвѣтствующіе истинѣ отчеты о преніяхъ на публичныхъ засѣданіяхъ рейхстага свободны отъ всякой отвѣтственности.

Ст. **23.** Рейхстагъ имѣетъ право иниціативы законовъ, въ предѣлахъ компетенціи Имперіи, и можетъ препровождать обращенныя къ нему петиціи союзному совѣту и канцлеру.

Ст. **24.** Законодательный періодъ рейхстага продолжается пять лѣтъ. Для распущенія рейхстага въ теченіе этого періода необходимо постановленіе союзнаго совѣта, утвержденное императоромъ.

(Эта статья измѣнена закономъ 19 Марта 1888 года.—*См. Предисловіе*).

Ст. **25.** Въ случаѣ роспуска рейхстага, избиратели должны быть созваны въ теченіе 60 дней; послѣ этого рейхстагъ долженъ быть собранъ не позже 90 дней послѣ роспуска.

Ст. **26.** Безъ согласія рейхстага отсрочка засѣданій не можетъ превышать срока въ 30 дней и не можетъ быть повторена въ ту же сессію.

Ст. **27.** Рейхстагъ провѣряетъ полномочія своихъ членовъ и выноситъ рѣшенія по этому вопросу. Онъ опредѣляетъ порядокъ дѣлопроизводства и свой внутренній распорядокъ путемъ наказа и избираетъ предсѣдателя, вице-предсѣдателей и секретарей.

Ст. **28.** Рейхстагъ постановляетъ рѣшенія абсолютнымъ большинствомъ голосовъ. Для дѣйствительности рѣшенія необходимо присутствіе большинства законнаго числа членовъ.

(Эта статья измѣнена закономъ 24 Февраля 1873 года.—*См. Предисловіе*).

Ст. **29.** Члены рейхстага суть представители всего народа и не связаны порученіями и инструкціями.

Ст. **30.** Ни одинъ членъ рейхстага не можетъ быть когда-либо преслѣдуемъ судебнымъ или дисциплинарнымъ порядкомъ за свое голосованіе или мнѣнія, выраженныя при исполненіи своихъ обязанностей, или инымъ образомъ быть привлеченъ къ отвѣтственности внѣ собранія.

Ст. **31.** Во время сессіи, безъ разрѣшенія рейхстага, ни одинъ его членъ не можетъ быть привлеченъ къ слѣдствію или арестованъ за подлежащее наказанію дѣяніе, если только онъ не захваченъ на мѣстѣ преступленія или въ теченіе слѣдующаго дня.

Такое же разрѣшеніе необходимо для ареста за долги.

По требованію рейхстага отмѣняются на время сессіи всякое уголовное производство противъ его члена и всякій предварительный арестъ или задержаніе по гражданскимъ дѣламъ.

Ст. **32.** Члены рейхстага, какъ таковые, не получаютъ никакого жалованія или вознагражденія.—*См. Предисловіе.*

VI. Таможенное и торговое дѣло.

Ст. **33.** Германія образуетъ одну таможенную и торговую территорію, окруженную общими таможенными границами. Исключенными остаются отдѣльныя части территоріи, которыя по своему положенію не могутъ быть включены въ таможенныя границы.

Всѣ предметы, которые свободно обращаются въ одномъ изъ союзныхъ государствъ, можно ввозить во всякое другое союзное государство и они могутъ подлежать обложенію лишь постольку, поскольку подобные туземные товары подлежатъ внутреннему налогу.

Ст. **34.** Ганзейскіе города Бременъ и Гамбургъ, съ соотвѣтствующимъ для этой цѣли округомъ своей собственной или прилегающей территоріи, остаются, въ качествѣ свободныхъ гава-

ней, внѣ общихъ таможенныхъ границъ, пока они не будутъ просить о включеніи ихъ въ эти границы.—*См. Предисловіе.*

Ст. **35.** Имперіи принадлежитъ исключительное право законодательства по всему таможенному дѣлу, по обложенію налогомъ добываемыхъ на союзной территоріи соли и табака, приготовляемыхъ водки и пива и добываемаго изъ свекловицы и другихъ мѣстныхъ продуктовъ сахара и сиропа, по взаимной охранѣ взимаемыхъ въ отдѣльныхъ союзныхъ государствахъ косвенныхъ налоговъ отъ недобора, равно какъ и относительно мѣръ, необходимыхъ для обезпеченія таможенныхъ границъ въ мѣстностяхъ, не включенныхъ въ эти границы.

Въ Баваріи, Вюртембергѣ и Баденѣ обложеніе туземной водки и пива остается предоставленнымъ мѣстному законодательству. Но союзныя государства должны направить всѣ свои старанія на согласованіе законодательства относительно обложенія и этихъ предметовъ.—*См. Предисловіе.*

Ст. **36.** Взиманіе и администрація таможенныхъ пошлинъ и косвенныхъ налоговъ (ст. 35) остаются въ предѣлахъ своей территоріи за каждымъ союзнымъ государствомъ, поскольку оно пользовалось этимъ правомъ прежде.

Императоръ надзираетъ за соблюденіемъ законнаго образа дѣйствій при посредствѣ имперскихъ чиновниковъ, которыхъ онъ прикомандировываетъ, съ согласія комитета союзнаго совѣта для таможенъ и налоговъ, въ таможенныя или финансовыя учрежденія и въ главныя управленія отдѣльныхъ государствъ.

Указанія этихъ чиновниковъ на недостатки примѣненія общаго законодательства (ст. 35) представляются на заключеніе союзнаго совѣта.

Ст. **37.** При заключеніи относительно служащихъ для исполненія общаго законодательства (ст. 35), административныхъ предписаній и инструкцій голосъ предсѣдателя, если онъ высказывается за сохраненіе существующаго предписанія или инструкціи, является рѣшающимъ.

Ст. **38.** Доходъ съ таможенъ и отъ другихъ указанныхъ въ статьѣ 35 налоговъ, поскольку они подлежатъ имперскому законодательству, поступаетъ въ имперскую кассу.

Онъ состоитъ изъ всѣхъ поступающихъ съ таможенъ и прочихъ сборовъ доходовъ за вычетомъ:

1) основанныхъ на законахъ или общихъ административныхъ распоряженіяхъ зачетовъ и сбавокъ;

2) возмѣщаемыхъ неправильно взятыхъ суммъ;

3) издержекъ на взиманіе и администрацію, а именно:

a) съ таможенныхъ пошлинъ—издержекъ, необходимыхъ для охраны и для взиманія пошлинъ на границахъ съ иностранными государствами и въ пограничномъ округѣ,

b) съ соляного налога—издержекъ, расходуемыхъ на жалованіе чиновникамъ, которымъ поручается взиманіе и контролированіе этого налога на соляныхъ промыслахъ,

c) съ налога на свекловичный сахаръ и табакъ—вознагражденія, которое, по постановленію союзнаго совѣта, должно быть назначено союзнымъ правительствомъ за расходы по администраціи этихъ налоговъ,

d) съ прочихъ налоговъ—пятнадцати процентовъ съ валового дохода.

Лежащія внѣ общихъ таможенныхъ границъ области вносятъ на расходы Имперіи свою долю путемъ отчисленія извѣстной суммы.

Баварія, Вюртембергъ и Баденъ не получаютъ ничего съ дохода, поступающаго въ имперскую кассу отъ налоговъ на водку и пиво, и изъ соотвѣтствующихъ этому доходу частей вышеупомянутаго отчисленія.—*См. Предисловіе.*

Ст. **39.** Четвертныя выписки, представляемыя финансовыми учрежденіями союзныхъ государствъ по истеченіи каждой четверти года и окончательные итоги по истеченіи года и заключеніи книгъ относительно подлежащихъ поступленію за истекшія четверти отчетнаго года доходовъ съ таможенныхъ

пошлинъ и поступающихъ въ имперскую кассу, согласно ст. 38, косвенныхъ налоговъ, послѣ предварительной повѣрки, соединяются главными управленіями союзныхъ государствъ въ общіе обзоры, въ которыхъ каждый налогъ указанъ отдѣльно, и эти обзоры посылаются въ комитетъ для отчетности союзнаго совѣта.

Послѣдній, на основаніи этихъ обзоровъ, предварительно устанавливаетъ сумму, которую кассы союзныхъ государствъ должны каждые три мѣсяца вносить въ имперскую кассу, и увѣдомляетъ о своихъ рѣшеніяхъ союзный совѣтъ и союзныя государства, а также ежегодно представляетъ союзному совѣту окончательное опредѣленіе этихъ суммъ вмѣстѣ со своими замѣчаніями. Союзный совѣтъ постановляетъ рѣшеніе относительно этихъ опредѣленій.

Ст. **40.** Остаются въ силѣ постановленія договора о таможенномъ союзѣ отъ 8 Іюля 1867 года, поскольку они не измѣнены предписаніями этой конституціи и пока они не будутъ измѣнены указаннымъ въ статьѣ 7 и статьѣ 78 путемъ.

VII. Желѣзныя дороги.

Ст. **41.** Желѣзныя дороги, которыя считаются необходимыми въ интересахъ защиты Германіи или въ интересахъ общихъ сношеній, могутъ быть въ силу имперскаго закона и несмотря на возраженіе со стороны членовъ союза, территорію которыхъ прорѣзываютъ эти желѣзныя дороги, не затрагивая верховныхъ правъ этихъ странъ, сооружены за счетъ Имперіи или отданы на концессію частнымъ предпринимателямъ съ правомъ на экспропріацію.

Всякое существующее желѣзнодорожное управленіе обязано соглашаться на присоединеніе къ вновь сооружаемымъ желѣзнымъ дорогамъ за счетъ послѣднихъ.

Постановленія закона, которыя предоставляютъ существующимъ желѣзнодорожнымъ предпріятіямъ право противиться сооруженію параллельныхъ и конкуррирующихъ линій, симъ отмѣняются для всей Имперіи, не затрагивая уже пріобрѣтенныхъ правъ. Это право не можетъ быть болѣе даваемо и въ концессіяхъ, которыя будутъ заключены на будущее время.

Ст. **42.** Союзныя правительства обязуются согласиться на то, чтобы германскія желѣзныя дороги, въ интересахъ общихъ сношеній, управлялись какъ однородная сѣть и для этой цѣли и вновь сооружаемыя желѣзныя дороги строились и снаряжались по одинаковымъ правиламъ.

Ст. **43.** Въ силу этого возможно скорѣе должны быть созданы единообразныя правила эксплоатаціи, въ особенности же необходимо ввести одинаковые желѣзнодорожно-полицейскіе уставы. Имперія должна озаботиться, чтобы желѣзнодорожныя управленія во всякое время содержали желѣзныя дороги въ состояніи, обезпечивающемъ необходимую безопасность, и снабжали ихъ подвижнымъ составомъ, насколько этого требуютъ потребности движенія.

Ст. **44.** Желѣзнодорожныя управленія обязаны завести необходимые для безпересадочнаго сообщенія и для выполненія тѣсно связанныхъ другъ съ другомъ маршрутовъ пассажирскіе поѣзда соотвѣтствующей скорости, а также необходимые для транспорта товаровъ товарные поѣзда и установить за обычную плату прямое сообщеніе для пассажировъ и для товаровъ, съ дозволеніемъ перехода транспортныхъ средствъ съ одной желѣзной дороги на другую.

Ст. **45.** Имперіи принадлежитъ контроль надъ тарифами.

Въ этомъ отношеніи она приметъ мѣры,

1) чтобы какъ можно скорѣе на всѣхъ германскихъ желѣзныхъ дорогахъ ввести согласованныя правила эксплоатаціи;

2) чтобы достигнуть возможно большей равномѣрности и пониженія тарифа, въ особенности же, чтобы при болѣе значительныхъ разстояніяхъ для транспорта угля, кокса, лѣса, рудъ, камней, соли, чугуна, средствъ удобренія и тому подобныхъ предметовъ ввести соотвѣтствующій потребностямъ сельскаго хозяйства и промышленности пониженный тарифъ, и даже, какъ только это будетъ возможно, тарифъ въ одинъ пфеннигъ.

Ст. **46.** Въ крайнихъ случаяхъ, въ особенности при необычномъ вздорожаніи жизненныхъ средствъ, желѣзнодорожныя

управленія для транспорта хлѣба, муки, стручковыхъ плодовъ и картофеля обязаны ввести, временно, отвѣчающій потребности, низкій спеціальный тарифъ, который долженъ быть утвержденъ императоромъ, по предложенію соотвѣтствующаго комитета союзнаго совѣта; этотъ тарифъ не можетъ, однако, быть ниже самой низкой таксы, существующей на данной дорогѣ для сырыхъ продуктовъ.

Предыдущее постановленіе, равно какъ и постановленія, изложенныя въ статьяхъ 42—45, не примѣняются къ Баваріи.

Имперіи по отношенію къ Баваріи принадлежитъ, однако, право устанавливать законодательнымъ путемъ единообразныя нормы для сооруженія и снаряженія важныхъ для защиты страны желѣзныхъ дорогъ.

Ст. **47.** Всѣ желѣзнодорожныя управленія должны безпрекословно повиноваться требованіямъ имперскихъ властей относительно пользованія желѣзными дорогами для защиты Германіи. Въ особенности же войска и всѣ военные матеріалы должны перевозиться по одинаковымъ пониженнымъ тарифамъ.

VIII. Почты и телеграфы.

Ст. **48.** Почты и телеграфы учреждаются и управляются по всей территоріи германской Имперіи, какъ единообразныя учрежденія для государственныхъ сношеній.

Предусмотрѣнное статьей 4-ой имперское законодательство по почтовымъ и телеграфнымъ дѣламъ не распространяется на тѣ предметы, регулированіе которыхъ по дѣйствовавшимъ въ сѣверо-германскомъ почтовомъ и телеграфномъ управленіи правиламъ предоставлено было регламентаціи уставовъ или административнымъ распоряженіямъ.—*См. Предисловіе.*

Ст. **49.** Доходы съ почтъ и телеграфовъ общи для всей Имперіи. Расходы покрываются изъ общихъ доходовъ. Излишки поступаютъ въ имперскую кассу (отдѣлъ XIII).

Ст. **50.** Императору принадлежитъ высшее руководство почтовымъ и телеграфнымъ управленіемъ. Учрежденія, имъ установленныя, имѣютъ право и обязаны заботиться объ устано-

вленіи и поддержаніи единства въ организаціи управленія и въ порядкѣ службы, равно какъ въ назначеніи чиновниковъ.

Императоръ имѣетъ право изданія уставовъ, регламентаціи и общихъ административныхъ распоряженій, равно какъ и исключительнаго наблюденія за сношеніями съ другими почтовыми и телеграфными управленіями.

Всѣ чиновники почтоваго и телеграфнаго управленія обязаны повиноваться императорскимъ распоряженіямъ. Эта обязанность принимается при служебной присягѣ.

Назначеніе высшихъ чиновниковъ, необходимыхъ для административныхъ управленій почтъ и телеграфовъ въ разныхъ округахъ (напр. директоровъ, совѣтниковъ, оберъ-инспекторовъ), далѣе назначеніе почтовыхъ и телеграфныхъ чиновниковъ, въ качествѣ органовъ упомянутыхъ управленій для наблюденія за контрольной и т. п. службой въ отдѣльныхъ округахъ (напр. инспекторы, контролеры), производится на всей территоріи германской Имперіи императоромъ, которому эти чиновники приносятъ служебную присягу. Объ этихъ назначеніяхъ своевременно сообщается правительствамъ отдѣльныхъ государствъ, поскольку они касаются ихъ территоріи, для утвержденія и опубликованія мѣстной властью.

Другіе, необходимые для административныхъ управленій почтъ и телеграфовъ, чиновники, равно какъ и всѣ чиновники, опредѣленные на мѣстную или техническую службу, или на мѣста чиновниковъ въ тѣсномъ смыслѣ слова и т. д., назначаются правительствомъ соотвѣтствующихъ государствъ.

Тамъ, гдѣ не существуетъ самостоятельнаго мѣстнаго почтоваго или телеграфнаго управленія, рѣшаютъ дѣло постановленія особыхъ договоровъ.

Ст. 51. При переводѣ излишковъ почтоваго управленія на общія имперскія цѣли (ст. 49), принимая во вниманіе прежнее различіе получаемаго съ мѣстныхъ почтовыхъ управленій въ отдѣльныхъ областяхъ чистаго дохода, для соотвѣтствующей компенсаціи долженъ соблюдаться, въ теченіе опредѣленнаго ниже переходнаго времени, слѣдующій порядокъ.

Изъ почтовыхъ чистыхъ доходовъ, которые получились въ отдѣльныхъ почтовыхъ округахъ за пять лѣтъ отъ 1861 до 1865 года, вычисляется средній годовой доходъ и устанавливается въ процентахъ для всей территоріи Имперіи доля каждаго отдѣльнаго почтоваго округа въ почтовыхъ доходахъ.

На основаніи установленнаго такимъ образомъ отношенія, доли отдѣльныхъ государствъ въ почтовыхъ доходахъ Имперіи, въ теченіе слѣдующихъ за ихъ вступленіемъ въ имперское почтовое управленіе восьми лѣтъ, причисляются къ прочимъ ихъ взносамъ на имперскія нужды.

По истеченіи восьми лѣтъ, это различіе прекращается, и почтовые доходы цѣликомъ поступаютъ въ имперскую кассу на основаніи содержащагося въ статьѣ 49 основнаго положенія.

Изъ составившейся за время вышеупомянутыхъ восьми лѣтъ доли почтовыхъ ганзейскихъ городовъ, половина будетъ ежегодно предоставляться въ распоряженіе императора, въ цѣляхъ покрытія изъ этихъ средствъ издержекъ на устройство нормальныхъ почтовыхъ учрежденій въ ганзейскихъ городахъ.— *См. Предисловіе.*

Ст. **52.** Постановленія предыдущихъ статей 48—51 не примѣняются къ Баваріи и Вюртембергу. Вмѣсто нихъ въ обоихъ союзныхъ государствахъ дѣйствуютъ слѣдующія постановленія.

Исключительно Имперіи принадлежитъ законодательство относительно почтовыхъ и телеграфныхъ привилегій, относительно юридическихъ отношеній того и другого учрежденія къ публикѣ, относительно почтовыхъ льготъ и почтовой таксы, за исключеніемъ, однако, регламентирующихъ и тарифныхъ постановленій по внутреннему сообщенію въ Баваріи или Вюртембергѣ; Имперіи принадлежитъ также установленіе, съ такимъ же ограниченіемъ, платы за телеграфную корреспонденцію.

Имперіи принадлежитъ точно также регулированіе почтовыхъ и телеграфныхъ сношеній съ заграницей, за исключеніемъ собственныхъ непосредственныхъ сношеній Баваріи и Вюртемберга съ сосѣдними, не входящими въ составъ Имперіи государствами, на тѣхъ основаніяхъ, которыя регулируются поста-

новленіями 49 статьи почтоваго договора отъ 23 Ноября 1867 года.

Баварія и Вюртембергъ не получаютъ ничего изъ поступающихъ въ имперскую кассу доходовъ съ почтъ и телеграфовъ.

IX. Флотъ и мореплаваніе.

Ст. **53.** Имперія имѣетъ общій военный флотъ подъ верховнымъ начальствомъ императора. Организація и сооруженія его лежатъ на обязанности императора, который назначаетъ офицеровъ и чиновниковъ флота; они вмѣстѣ съ экипажемъ должны принести ему присягу при вступленіи на службу.

Киль и Іаде суть военные порты Имперіи.

Необходимые расходы для устройства и содержанія военнаго флота и связанныхъ съ нимъ учрежденій покрываются изъ имперской кассы.

Все морское населеніе Имперіи, включая механиковъ корабельныхъ и рабочихъ, освобождается отъ службы въ сухопутной арміи, но обязуется служить въ императорскомъ флотѣ.

(5-й абзацъ этой статьи отмѣненъ закономъ 26-го Мая 1893 года.—*См. Предисловіе*).

Ст. **54.** Коммерческіе корабли всѣхъ союзныхъ государствъ образуютъ общій торговый флотъ.

Имперія должна опредѣлить порядокъ измѣренія вмѣстимости судовъ, урегулировать выдачу измѣрительныхъ свидѣтельствъ, равно какъ и корабельныхъ цертификатовъ и опредѣлить условія, отъ которыхъ зависитъ разрѣшеніе на управленіе морскимъ судномъ.

Коммерческіе корабли всѣхъ союзныхъ государствъ одинаково допускаются въ морскіе порты и во всѣ естественные и искусственные водные пути каждаго государства, пользуясь повсюду одинаковыми правами. Сборы, которые взимаются съ кораблей или ихъ грузовъ въ пользу учрежденій по судоходству, не должны превышать издержекъ, необходимыхъ на содержаніе и обычный ремонтъ этихъ учрежденій.

На всѣхъ естественныхъ водныхъ путяхъ сборы могутъ взиматься только въ пользу особыхъ учрежденій, предназначен-

ныхъ для облегченія сообщенія. Эти сборы, равно какъ и сборы за проѣздъ по такимъ искусственнымъ воднымъ путямъ, которые составляютъ государственную собственность, не должны превышать издержекъ, необходимыхъ на содержаніе и обычный ремонтъ этихъ учрежденій и приспособленій. Къ сплаву лѣса эти постановленія примѣняются постольку, поскольку онъ производится по судоходнымъ воднымъ путямъ.

Лишь Имперіи принадлежитъ право налагать на иностранныя суда или грузы болѣе высокія пошлины, чѣмъ на суда и грузы союзныхъ государствъ, но отнюдь не какому либо союзному государству.

Ст. **55.** Флагъ военнаго и торговаго флота черно-бѣло-красный.

X. Консульства.

Ст. **56.** Всѣ консульства германской Имперіи состоятъ подъ надзоромъ императора, который назначаетъ консуловъ съ согласія комитета союзнаго совѣта для торговли и обмѣна.

Въ служебномъ округѣ германскихъ консуловъ не могутъ быть учреждаемы новыя консульства отдѣльныхъ государствъ. Германскіе консулы въ своемъ округѣ осуществляютъ функціи консула отдѣльнаго государства для непредставленныхъ въ немъ союзныхъ государствъ. Всѣ существующія консульства отдѣльныхъ государствъ будутъ уничтожены, какъ только организація германскихъ консульствъ будетъ завершена настолько, что союзный совѣтъ признаетъ представительство частныхъ интересовъ всѣхъ союзныхъ государствъ обезпеченнымъ германскими консульствами.—*См. Предисловіе.*

XI. Имперская армія.

Ст. **57.** Каждый германецъ обязанъ отбывать воинскую повинность и не можетъ поставить вмѣсто себя замѣстителя.—*См. Предисловіе.*

Ст. **58.** Расходы и повинности по общему военному дѣлу Имперіи несутъ равномѣрно всѣ союзныя государства и ихъ

граждане, такъ что являются ни въ какомъ случаѣ недопустимыми ни привилегіи, ни излишнее отягощеніе расходами отдѣльныхъ государствъ или классовъ. Гдѣ равное распредѣленіе повинностей безъ вреда для общественнаго благосостоянія не можетъ быть осуществлено въ натурѣ, тамъ законодательнымъ путемъ должно быть установлено уравненіе по принципамъ справедливости.

Ст. **59.** Каждый германецъ, способный носить оружіе, по общему правилу, въ теченіе семи лѣтъ отъ исполнившихся двадцати до начала двадцать восьмого года принадлежитъ къ дѣйствующей арміи, первые три года подъ знаменами, остальные четыре года въ резервѣ; въ теченіе слѣдующихъ пяти лѣтъ онъ числится въ ландверѣ перваго призыва и затѣмъ до 31 Марта того года, въ которомъ ему исполнится 39 лѣтъ,—въ ландверѣ второго призыва. Въ тѣхъ союзныхъ государствахъ, гдѣ до сихъ поръ законное время всей службы было болѣе двѣнадцати лѣтъ, постепенное уменьшеніе срока службы будетъ имѣть мѣсто лишь въ той мѣрѣ, въ какой это допускаютъ соображенія о боевой готовности имперской арміи.

Относительно эмиграціи резервистовъ должно руководствоваться только тѣми постановленіями, которыя имѣютъ силу для эмиграціи служащихъ въ ландверѣ.

(Эта статья измѣнена закономъ 11 Февраля 1888 года).

Ст. **60.** До 31 Декабря 1871 года наличный составъ германской арміи въ мирное время будетъ опредѣленъ въ одинъ процентъ населенія 1867 года, и пропорціонально этому будетъ распредѣленъ между отдѣльными государствами союза. На будущее время наличный составъ германской арміи въ мирное время будетъ установленъ законодательнымъ путемъ.

Ст. **61.** Вслѣдъ за обнародованіемъ этой конституціи во всей Имперіи немедленно должно быть введено въ полномъ объемѣ прусское военное законодательство,—какъ сами законы, такъ и регламенты, инструкціи и рескрипты, изданные для ихъ исполненія, толкованія и дополненія, а именно военно-уголовный кодексъ 3 Апрѣля 1845 года, уставъ военно-уголовнаго

судопроизводства 3 Апрѣля 1845 года, указъ о судахъ чести 20 Іюля 1843 года, постановленія относительно набора, сроковъ службы, самой службы и продовольствія, расквартированія, вознагражденія за поврежденіе полей, мобилизаціи и пр. въ мирное и военное время. Исключается лишь уставъ о военныхъ церквахъ.

Послѣ введенія одинаковой военной организаціи въ германской арміи, на разсмотрѣніе, сообразно съ конституціей, рейхстага и союзнаго совѣта будетъ предложенъ общій имперскій военный законъ.—*См. Предисловіе.*

Ст. **62.** Для покрытія расхода на всю германскую армію и принадлежащія къ ней учрежденія, въ распоряженіе германскаго императора до 31 Декабря 1871 года будетъ ежегодно поступать столько разъ по 225 талеровъ, сколько считается солдатъ въ арміи состава мирнаго времени, на основаніи статьи 60. (Ср. отдѣлъ XII).

Послѣ 31 Декабря 1871 года эти взносы должны будутъ уплачиваться отдѣльными государствами союза въ имперскую кассу. Для ихъ вычисленія будетъ употребляемъ, временно установленный въ 60 статьѣ, наличный составъ мирнаго времени до тѣхъ поръ, пока онъ не будетъ измѣненъ чрезъ посредство имперскаго закона.

Порядокъ расходованія этой суммы на все имперское войско и его учрежденія будетъ опредѣленъ бюджетнымъ закономъ.

При установленіи бюджета расходовъ на армію, въ основаніе принимается законно установленная этой конституціей организація имперской арміи.

Ст. **63.** Всѣ военныя силы Имперіи образуютъ единую армію, которая и въ мирное и въ военное время находится подъ командованіемъ императора.

Полки и пр. имѣютъ одну серію номеровъ на всю германскую армію. Для одежды приняты основной цвѣтъ и покрой королевской прусской арміи. Соотвѣтствующимъ начальникамъ частей предоставляется установить внѣшніе знаки (кокарды и пр.).

Императоръ обязанъ и имѣетъ право заботиться о томъ, чтобы всѣ войсковыя части въ средѣ германской арміи были

въ полномъ числѣ и боевой готовности, и чтобы установилось и поддерживалось единство въ организаціи и формированіи, вооруженіи и командованіи, обученіи солдатъ и въ офицерскихъ чинахъ. Для этой цѣли императоръ имѣетъ право въ любое время удостовѣриться путемъ смотровъ въ состояніи отдѣльныхъ частей и дѣлать распоряженія объ устраненіи обнаруженныхъ при этомъ недостатковъ.

Императоръ опредѣляетъ наличный составъ, расчлененіе и подраздѣленіе контингента имперской арміи, равно какъ и организацію ландвера, и имѣетъ право въ предѣлахъ территоріи союза опредѣлять гарнизоны, а также дѣлать распоряженія о приведеніи въ боевую готовность каждой части имперской арміи.

Въ цѣляхъ поддержанія необходимаго единства въ администраціи, продовольствіи, вооруженіи и экипировкѣ всѣхъ войсковыхъ частей имперской арміи, распоряженія, которыя будутъ издаваться на будущее время для прусской арміи, должны быть сообщаемы командирамъ прочихъ частей, для надлежащаго руководства черезъ посредство указаннаго въ статьѣ 8 комитета для арміи и крѣпостей.

Ст. **64.** Всѣ германскія войска обязаны безпрекословно повиноваться приказаніямъ императора. Это обязательство принимается при присягѣ знамени.

Главнокомандующій отдѣльной частью, равно какъ офицеры, командующіе войсками, численность которыхъ превышаетъ составъ отдѣльной части, и крѣпостные командиры назначаются императоромъ. Назначенные имъ офицеры приносятъ ему присягу передъ знаменемъ. Что касается назначенія генераловъ и исполняющихъ ихъ обязанности офицеровъ въ средѣ отдѣльной части, то оно должно зависѣть каждый разъ отъ согласія императора.

Императоръ имѣетъ право выбирать изъ числа офицеровъ всѣхъ отдѣльныхъ частей имперской арміи отдѣльныхъ лицъ, для перевода съ повышеніемъ или безъ повышенія на замѣщаемыя имъ мѣста въ прусской арміи или въ другихъ отдѣльныхъ частяхъ.

Ст. **65.** Право возводить крѣпости въ предѣлахъ территоріи союза принадлежитъ императору, который, на основаніи отдѣла XII, вноситъ предложеніе объ отпускѣ необходимыхъ для этого средствъ, поскольку обычный бюджетъ является недостаточнымъ.

Ст. **66.** Въ тѣхъ случаяхъ, когда особыми договорами не опредѣлены иныя условія, союзные князья или сенаты назначаютъ офицеровъ своихъ отдѣльныхъ частей, съ ограниченіемъ, указаннымъ въ статьѣ 64. Имъ принадлежитъ званіе шефа всѣхъ принадлежащихъ къ ихъ территоріи войсковыхъ частей, и они пользуются связанными съ этимъ званіемъ почестями. Именно, они имѣютъ право во всякое время производить смотры войскъ и, кромѣ обыкновенныхъ рапортовъ и донесеній о предстоящихъ измѣненіяхъ, получаютъ для необходимаго обнародованія на мѣстахъ своевременныя сообщенія объ относящихся къ соотвѣтствующимъ войсковымъ частямъ повышеніяхъ и назначеніяхъ.

Имъ принадлежитъ также право употреблять для полицейскихъ цѣлей не только собственныя войска, но и требовать всѣ другія войсковыя части имперской арміи, расквартированныя въ предѣлахъ территоріи ихъ государства.

Ст. **67.** Сбереженія въ военномъ бюджетѣ ни въ коемъ случаѣ не поступаютъ въ кассы отдѣльныхъ государствъ, но всегда въ имперскую кассу.

Ст. **68.** Императоръ въ случаяхъ, угрожающихъ общественной безопасности на территоріи союза, можетъ объявить на военномъ положеніи каждую ея часть. До изданія имперскаго закона, опредѣляющаго необходимыя условія, форму обнародованія и послѣдствія подобнаго объявленія, считаются дѣйствующими предписанія прусскаго закона отъ 4 Іюня 1851 года (Gesetz-Samml. für 1851, S. 451 ff.).

Заключительное постановленіе къ XI отдѣлу.

Содержащіяся въ этомъ отдѣлѣ предписанія примѣняются къ Баваріи на основаніи ближайшаго опредѣленія союзнаго договора

отъ 23 Ноября 1870 года (Bundesgesetszbl. 1871, S. 9) III, § 5; къ Вюртембергу—на основаніи ближайшаго опредѣленія военной конвенціи отъ 21—25 Ноября 1870 года (Bundesgesetzbl. 1870, S. 658).

XII. Имперскіе финансы.

Ст. **69.** Всѣ доходы и расходы Имперіи вносятся въ ежегодно составляемую смѣту и должны быть внесены въ бюджетъ имперскаго хозяйства. Послѣдній въ началѣ бюджетнаго года устанавливается закономъ на нижеслѣдующихъ основаніяхъ.

Ст. **70.** Для покрытія всѣхъ обыкновенныхъ расходовъ служатъ прежде всего обыкновенные доходы съ таможенъ и общихъ налоговъ, съ желѣзныхъ дорогъ, съ почтъ и телеграфовъ, равно какъ и съ остальныхъ отраслей управленія. Поскольку расходы не покрываются этими доходами, они собираются въ видѣ пропорціональныхъ населенію взносовъ отдѣльныхъ союзныхъ государствъ, причемъ имперскій комитетъ доводитъ эти взносы до высоты соотвѣтствующей требованіямъ бюджета суммы. Если эти дополнительные взносы не будутъ нужны для покрытія расходовъ, то, по окончаніи года, они возвращаются союзнымъ государствамъ въ той мѣрѣ, въ какой остальные обыкновенные доходы Имперіи превысили ожидаемое поступленіе.

Возможные остатки отъ предыдущихъ годовъ идутъ на покрытіе общихъ чрезвычайныхъ расходовъ, поскольку не будетъ опредѣлено другое для нихъ назначеніе имперскимъ бюджетно-хозяйственнымъ закономъ.

(Эта статья измѣнена и дополнена закономъ 14-го Мая 1904 года).

Ст. **71.** На обыкновенные расходы согласіе по правилу дается на одинъ годъ, въ особенныхъ случаяхъ, однако, согласіе можетъ даваться и на болѣе продолжительное время.

Въ теченіе нормированнаго статьей 60 переходнаго времени расположенный по статьямъ бюджетъ расходовъ на армію предлагается союзному совѣту и рейхстагу только для принятія къ свѣдѣнію и для памяти.

Ст. **72.** Относительно расходованія всѣхъ доходовъ Имперіи имперскимъ канцлеромъ ежегодно долженъ быть представляемъ союзному совѣту и рейхстагу освободительный отчетъ.

Ст. **73.** Въ случаѣ крайней необходимости въ законодательномъ порядкѣ можетъ быть заключенъ заемъ, равно какъ и принята гарантія за страхъ Имперіи.

Заключительное постановленіе къ XII отдѣлу.

Къ расходамъ на баварскую армію статьи 69 и 71 примѣняются только на основаніи упомянутыхъ въ заключительномъ постановленіи къ XI отдѣлу опредѣленій договора отъ 23 Ноября 1870 года, а статья 72 лишь постольку, поскольку союзному совѣту и рейхстагу должны быть представлены доказательства о пересылкѣ въ Баварію необходимыхъ для баварской арміи суммъ.

XIII. Разрѣшеніе споровъ и уголовныя постановленія.

Ст. **74.** Всякое посягательство на существованіе, цѣлость, безопасность или конституцію германской Имперіи, а также оскорбленіе путемъ слова, письма, печати, знаковъ, художественныхъ или иныхъ изображеній союзнаго совѣта или рейхстага, отдѣльнаго члена союзнаго совѣта или рейхстага, учрежденія или должностного лица Имперіи, при исполненіи ими своихъ обязанностей или по отношенію къ ихъ должности, будутъ преслѣдоваться и наказываться въ отдѣльныхъ государствахъ союза на основаніи существующихъ въ послѣднихъ или имѣющихъ вступать въ силу впослѣдствіи законовъ, по которымъ судятся подобныя дѣянія противъ отдѣльнаго союзнаго государства, его конституціи, его палатъ или сословныхъ чиновъ, членовъ его палатъ или сословныхъ чиновъ, его учрежденій и чиновниковъ.—*См. Предисловіе.*

Ст. **75.** Для тѣхъ изъ числа указанныхъ статьей 74 посягательствъ противъ германской Имперіи, которые, будучи направлены противъ одного изъ отдѣльныхъ союзныхъ госу-

дарствъ, могли бы, однако, быть квалифицированы, какъ измѣна государству и отечеству, общій верховный аппелляціонный судъ трехъ вольныхъ ганзейскихъ городовъ въ Любекѣ является компетентнымъ судебнымъ учрежденіемъ въ первой и послѣдней инстанціи.

Ближайшія постановленія относительно компетенціи и судопроизводства въ высшемъ аппелляціонномъ судѣ будутъ изданы въ законодательномъ порядкѣ. До изданія имперскаго закона суды отдѣльныхъ союзныхъ государствъ сохраняютъ свою прежнюю компетенцію и остаются въ силѣ относящіяся къ судопроизводству въ этихъ судахъ постановленія.—*См. Предисловіе.*

Ст. **76.** Споры между различными союзными государствами, поскольку они не имѣютъ частно-правового характера и не могутъ быть поэтому разрѣшены компетентными судебными учрежденіями, разрѣшаются союзнымъ совѣтомъ на основаніи отзыва одной изъ сторонъ.

Споры по поводу смысла конституціи въ такихъ союзныхъ государствахъ, въ конституціи которыхъ не установлено учрежденія для разрѣшенія такихъ споровъ, союзный совѣтъ долженъ разрѣшить полюбовно, на основаніи отзыва одной изъ сторонъ, или же, если это не удастся, то они должны быть разрѣшены въ имперскомъ законодательномъ порядкѣ.

Ст. **77.** Если въ одномъ изъ союзныхъ государствъ происходитъ случай отказа въ правосудіи и законными путями не можетъ быть оказана достаточная помощь, то на обязанности союзнаго совѣта лежитъ принятіе жалобъ на отказъ или медленность въ судебномъ разбирательствѣ, которыя должны быть разсмотрѣны на основаніи конституціи и дѣйствующихъ законовъ соотвѣтствующаго союзнаго государства, и оказаніе затѣмъ судебной помощи по отношенію къ тому союзному правительству, которое дало поводъ къ жалобѣ.

XIV. Общія постановленія.

Ст. **78.** Измѣненія конституціи производятся въ законодательномъ порядкѣ. Они считаются отклоненными, если противъ нихъ въ союзномъ совѣтѣ подано 14 голосовъ.

Тѣ предписанія имперской конституціи, которыми установлены опредѣленныя права отдѣльныхъ союзныхъ государствъ въ ихъ отношеніи ко всей Имперіи, могутъ быть измѣнены лишь съ согласія облеченныхъ этими правами союзныхъ государствъ.

II. Главнѣйшія изъ относящихся до общегосударственнаго законодательства статей конституціонныхъ актовъ иностранныхъ государствъ.

1. Австралія [1]).

Актъ Конституціи Австралійскаго Союза 9 Іюля 1900 года.

(63 § 64 Vict. c. 2).

ВВЕДЕНІЕ.

5. Настоящій актъ и всѣ законы, изданные, согласно конституціи, парламентомъ союза, обязательны для судебныхъ мѣстъ, судей и народа каждаго штата и въ каждой части союза, несмотря ни на какія постановленія законодательства отдѣльныхъ штатовъ; законы союза будутъ имѣть силу по отношенію ко всѣмъ британскимъ кораблямъ,—за исключеніемъ военныхъ судовъ королевы,—выходящимъ въ плаваніе изъ портовъ и направляющимся въ порты, находящіеся на территоріи союза.

Конституція.

ГЛАВА ПЕРВАЯ.

Парламентъ.

9. Парламентъ союза можетъ издавать законы, опредѣляющіе порядокъ избранія сенаторовъ, но съ тѣмъ, однако, что способъ этотъ будетъ одинаковъ для всѣхъ штатовъ. Въ согласіи съ такимъ закономъ, парламентъ каждаго штата можетъ издавать законы, опредѣляющіе порядокъ избранія сенаторовъ для этого штата.

---

[1]) См. Англія, стр. 116.

Парламентъ штата можетъ издавать законы, устанавливающіе время и мѣсто избранія сенаторовъ.

14. Всякій разъ, когда число сенаторовъ отъ штата увеличивается или уменьшается, парламентъ союза можетъ сдѣлать такое постановленіе относительно вакантности сенаторскихъ мѣстъ, какое онъ считаетъ полезнымъ для сохраненія порядка въ очереди.

51. Парламентъ, въ предѣлахъ, установленныхъ настоящей конституціей, имѣетъ право, въ интересахъ мира, порядка и добраго управленія союза, издавать законы по вопросамъ, касающимся:

I. торговли и торговыхъ сношеній съ другими странами и отдѣльныхъ штатовъ, другъ съ другомъ;

II. обложенія, съ тѣмъ, однако, чтобы не дѣлалось различія между штатами или частями штатовъ;

III. премій, выдаваемыхъ за производство или вывозъ товаровъ, съ тѣмъ, однако, чтобы такія преміи были одинаковы въ предѣлахъ всего союза;

IV. денежныхъ займовъ за счетъ государственнаго кредита союза;

V. почтовой, телеграфной, телефонной и другихъ, тому подобныхъ, службъ;

VI. морской и военной обороны союза и отдѣльныхъ штатовъ, а также надзора за силами, предназначенными для исполненія и охраны законовъ союза;

VII. маяковъ, плавучихъ маяковъ, сигнальныхъ огней и буевъ;

VIII. астрономическихъ и метеорологическихъ наблюденій;

IX. карантиновъ;

X. рыбныхъ ловель въ австралійскихъ водахъ, внѣ береговыхъ водъ;

XI. народной переписи и статистики;

XII. денежнаго обращенія, чеканки и полновѣсности монеты;

XIII. банковаго дѣла,—за исключеніемъ государственныхъ банковъ штатовъ,—а также операцій государственнаго банка каждаго штата за предѣлами его территоріи, учрежденія банковъ и выпуска бумажныхъ денегъ;

XIV. страхованія,—за исключеніемъ государственнаго страхованія штатовъ,—а также и государственнаго страхованія штатовъ, выходящаго за предѣлы даннаго штата;

XV. вѣсовъ и мѣръ;

XVI. векселей и письменныхъ обязательствъ;

XVII. банкротства и несостоятельности;

XVIII. авторскаго права, патентовъ на изобрѣтенія и рисунки, фабричныхъ марокъ;

XIX. принятія въ подданство иностранцевъ;

XX. иностранныхъ корпорацій, а также торговыхъ и финансовыхъ корпорацій, образованныхъ въ предѣлахъ союза;

XXI. браковъ;

XXII. развода и тяжбъ между супругами и, въ связи съ этимъ, семейныхъ правъ, попечительства и опеки надъ дѣтьми;

XXIII. пенсій на случай неспособности къ труду и старости;

XXIV. функціонированія на пространствѣ всего союза гражданскаго и уголовнаго судопроизводства и исполненія рѣшеній судебныхъ учрежденій штатовъ;

XXV. признанія на пространствѣ всего союза законовъ, публичныхъ актовъ и оффиціальныхъ документовъ и судебныхъ дѣйствій штатовъ;

XXVI. народностей всѣхъ расъ, кромѣ туземной расы въ каждомъ штатѣ, для которой признается необходимымъ издать спеціальные законы;

XXVII. иммиграціи и эмиграціи;

XXVIII. наплыва преступниковъ;

XXIX. иностранныхъ дѣлъ;

XXX. отношеній союза къ островамъ Тихаго океана;

XXXI. пріобрѣтенія на справедливыхъ условіяхъ собственности какого либо штата или лица для всякихъ цѣлей, по отношенію къ которымъ парламентъ можетъ издавать законы;

XXXII. контроля надъ желѣзными дорогами съ точки зрѣнія транспорта для морскихъ и военныхъ цѣлей союза;

XXXIII. пріобрѣтенія, съ согласія штата, желѣзныхъ дорогъ на условіяхъ, заключенныхъ между союзомъ и штатомъ;

XXXIV. постройки желѣзныхъ дорогъ и расширенія желѣзнодорожной сѣти въ штатахъ съ согласія этого штата;

XXXV. соглашенія и третейскаго разбирательства споровъ, выходящихъ за предѣлы какого нибудь одного штата, въ видахъ ихъ предупрежденія и разрѣшенія;

XXXVI. вопросовъ, относительно которыхъ настоящая конституція дѣлаетъ постановленія, впредь до измѣненія послѣднихъ парламентомъ;

XXXVII. дѣлъ, передаваемыхъ на разсмотрѣніе парламента союза парламентомъ или парламентами одного или нѣсколькихъ штатовъ, съ тѣмъ, однако, чтобы законъ распространялся только на тѣ штаты, парламентами которыхъ было передано дѣло, или же которые впослѣдствіи данный законъ примутъ;

XXXVIII. осуществленія въ предѣлахъ союза, по просьбѣ или при содѣйствіи парламентовъ всѣхъ прямо заинтересованныхъ штатовъ, правъ, которыя въ моментъ установленія союза могутъ быть осуществляемы только парламентомъ соединеннаго королевства или же федеральнымъ совѣтомъ Австралазіи;

XXXIX. дѣлъ, возникающихъ при осуществленіи правъ, ввѣренныхъ этой конституціей парламенту или одной изъ его палатъ, или же правительству союза, или федеральному суду, или же какому нибудь департаменту или чину союза.

52. Парламентъ, въ предѣлахъ настоящей конституціи, пользуется исключительнымъ правомъ издавать, въ интересахъ мира, порядка и добраго управленія союза, законы по вопросамъ, касающимся:

I. мѣстопребыванія правительства союза и всѣхъ земель, пріобрѣтенныхъ союзомъ для государственныхъ цѣлей;

II. дѣлъ, относящихся ко всѣмъ департаментамъ государственной службы, контроль надъ которыми предоставленъ этой конституціей исполнительной власти союза;

III. другихъ дѣлъ, отнесенныхъ настоящей конституціей къ исключительной компетенціи парламента.

ГЛАВА ВТОРАЯ.

Исполнительная власть.

69. Въ назначенные генералъ-губернаторомъ, послѣ учрежденія союза, срокъ или сроки слѣдующія отрасли государственной службы каждаго штата должны быть переданы союзу:

почта, телеграфы и телефоны;

морская и военная оборона;

маяки, плавучіе маяки, сигнальные огни и буи;

карантинъ.

Отдѣлы-же таможенныхъ пошлинъ и акциза въ каждомъ штатѣ перейдутъ къ союзу одновременно съ его учрежденіемъ.

70. По отношенію къ дѣламъ, которыя, согласно этой конституціи, переходятъ къ исполнительному правительству союза, всѣ полномочія и функціи, которыя, при установленіи союза, осуществлялись губернаторомъ колоніи или губернаторомъ ко-

лоніи въ согласіи съ мнѣніемъ его исполнительнаго совѣта, или же какою-нибудь властью колоніи, будутъ осуществляться генералъ-губернаторомъ, или генералъ-губернаторомъ въ совѣтѣ, или властью, пользующеюся подобными правами въ союзѣ, сообразно требованіямъ каждаго даннаго случая.

ГЛАВА ТРЕТЬЯ.

Судебная власть.

71. Судебная власть союза принадлежитъ федеральному высшему суду, который долженъ называться высшимъ судомъ Австраліи; далѣе, всѣмъ тѣмъ федеральнымъ судебнымъ учрежденіямъ, какія будутъ учреждены парламентомъ, и, наконецъ, всѣмъ другимъ судамъ, которые будутъ облечены послѣднимъ федеральной юрисдикціей.

Высшій судъ будетъ состоять изъ главнаго судьи и судей въ количествѣ, установленномъ парламентомъ, но не менѣе двухъ.

73. Высшій судъ будетъ имѣть право, за тѣми исключеніями и въ согласіи съ тѣми правилами, кои предписываетъ парламентъ, слушать и рѣшать дѣла по апелляціоннымъ жалобамъ на всѣ приговоры, опредѣленія, приказы и рѣшенія:

I. всякаго судьи или судей, которымъ принадлежитъ въ первой инстанціи юрисдикція высшаго суда;

II. всякаго другого суда, федеральнаго или отправляющаго федеральное правосудіе, или верховнаго суда штата, или всякаго другого суда штата, на рѣшенія котораго, въ моментъ установленія союза, допустима апелляція къ королевѣ въ совѣтѣ;

III. междуштатной комиссіи, но только по вопросамъ права;

во всѣхъ этихъ случаяхъ приговоръ высшаго суда будетъ окончательнымъ и рѣшающимъ.

Но никакія изъятія или постановленія, предписанныя парламентомъ, не будутъ лишать высшій судъ права слушанія и разрѣшенія всѣхъ апелляціонныхъ жалобъ на верховный судъ штата по всякому дѣлу, по которому, въ моментъ установленія союза, допускается апелляція на означенный судъ королевѣ въ совѣтѣ.

Впредь до измѣненія сего правила парламентомъ, условія и ограниченія апелляціонныхъ жалобъ королевѣ въ совѣтѣ на верховный судъ отдѣльныхъ штатовъ будутъ примѣняемы къ апелляціоннымъ жалобамъ на нихъ въ высшій судъ.

75. По всѣмъ дѣламъ,—

I. возникающимъ вслѣдствіе какого-либо трактата;

II. касающимся консуловъ или другихъ представителей иностранныхъ государствъ;

III. въ которыхъ союзъ или лицо, выступающее въ качествѣ истца или отвѣтчика за союзъ, является стороною;

IV. между штатами или между жителями различныхъ штатовъ, или же между штатами и жителями другого штата;

V. въ которыхъ приказъ о вызовѣ или же запрещеніи, или пріостановленіи составляютъ предметъ направленнаго противъ чиновника союза иска,— высшій судъ выступаетъ въ качествѣ первой инстанціи.

76. Парламентъ можетъ издавать законы, предоставляющіе высшему суду юрисдикцію въ первой инстанціи по всѣмъ дѣламъ:

I. возникающимъ по поводу истолкованія настоящей конституціи;

II. возникающимъ по поводу истолкованія какихъ либо законовъ, изданныхъ парламентомъ;

III. касающимся адмиралтейства и морской юрисдикціи;

IV. относящимся къ тѣмъ же вопросамъ, служащимъ предметомъ иска по законамъ различныхъ штатовъ.

77. Въ отношеніи всѣхъ дѣлъ, предусмотрѣнныхъ въ двухъ послѣднихъ статьяхъ, парламентъ можетъ издавать законы,—

I. опредѣляющіе юрисдикцію всѣхъ другихъ, кромѣ высшаго, федеральныхъ судовъ;

II. опредѣляющіе предѣлы, въ которыхъ юрисдикція федеральныхъ судовъ будетъ исключать ту, которая принадлежитъ, или которой облечены суды штатовъ;

III. облекающіе какой либо судъ штата федеральной юрисдикціей.

80. Судебное слѣдствіе по обвиненіямъ въ преступленіи противъ какого либо закона союза будетъ производиться судомъ присяжныхъ, и каждое такое судебное слѣдствіе будетъ происходить въ томъ штатѣ, гдѣ преступленіе было совершено; если преступленіе не было совершено въ предѣлахъ какого либо штата, то судебное слѣдствіе производится въ томъ мѣстѣ или въ тѣхъ мѣстахъ, которыя будутъ указаны парламентомъ.

ГЛАВА ЧЕТВЕРТАЯ.

Финансы и Торговля.

86. Послѣ установленія союза, взысканіе и контроль таможенныхъ и акцизныхъ сборовъ, а также контроль надъ выдачею премій перейдутъ къ правительству союза.

87. Въ теченіе десятилѣтняго періода, по учрежденіи союза и послѣ сего, пока парламентъ не постановитъ иначе, изъ чистаго дохода союза съ таможенныхъ и акцизныхъ сборовъ, не болѣе четверти будетъ ежегодно употребляемо союзомъ на его расходы.

Остатокъ будетъ, согласно этой конституціи, уплачиваемъ отдѣльнымъ штатамъ или будетъ поступать на уплату процентовъ по долгамъ отдѣльныхъ штатовъ, принятымъ на себя союзомъ.

90. По установленіи однообразныхъ таможенныхъ сборовъ право парламента на установленіе таможенныхъ и акцизныхъ сборовъ и выдачу премій на производство или вывозъ товаровъ становится исключительнымъ.

По установленіи однообразныхъ таможенныхъ сборовъ, всѣ законы отдѣльныхъ штатовъ, установляющіе таможенные или акцизные сборы или предоставляющіе преміи на производство или вывозъ товаровъ, утрачиваютъ свою силу, но всякое ассигнованіе премій или соглашенія относительно таковыхъ, законно утвержденныя властью штатовъ, будутъ почитаться дѣйствительными въ томъ случаѣ, если они были утверждены до тридцатаго Іюня тысяча восемьсотъ девяносто восьмого года.

97. Пока парламентъ не постановитъ иначе, законы, дѣйствующіе въ какой либо колоніи, которая становится или стала штатомъ, относительно взысканія доходовъ и производства расхода денежныхъ суммъ за счетъ правительства колоніи и относительно контроля и провѣрки жалобъ по поводу такого взысканія и расходованія, будутъ примѣняться ко взысканію доходовъ и производству расходовъ денежныхъ суммъ за счетъ союза въ штатѣ въ такомъ же порядкѣ, какъ если бы въ законѣ штата союзъ, или правительство, или чиновникъ союза упоминались тамъ, гдѣ упоминается колонія, правительство или чиновникъ колоніи.

98. Право парламента издавать законы о торговлѣ и торговыхъ сношеніяхъ распространяется также на плаваніе, судоходство и желѣзныя дороги, принадлежащія какому либо штату.

101. Въ союзѣ будетъ учреждена междуштатная комиссія, облеченная такими правами рѣшенія и управленія, какія парламентъ сочтетъ нужнымъ предоставить ей для исполненія и поддержанія постановленій этой конституціи относительно финансовъ и торговли, всѣхъ законовъ, изданныхъ по сему предмету.

102. Парламентъ можетъ посредствомъ какого либо закона о финансахъ и торговлѣ запретить тому или иному штату или власти, узаконенной штатомъ, оказывать на желѣзныхъ дорогахъ какія либо льготы или устанавливать какую либо неравномѣрность, если такія льготы или неравномѣрность неправильны, неразумны или несправедливы по отношенію къ какому либо

штату; при этомъ должно оказываться справедливое вниманіе къ финансовымъ обязательствамъ, лежащимъ на штатѣ, въ связи съ постройкой и эксплоатаціей его дорогъ. Но никакая льгота и неравномѣрность не будутъ почитаться по смыслу этой статьи неправильными, неразумными или несправедливыми по отношенію къ штату, если онѣ не признаны таковыми междуштатной комиссіей.

104. Никто въ этой конституціи не будетъ дѣлать незаконными тарифовъ по перевозкѣ товаровъ по желѣзной дорогѣ принадлежащей штату, если такіе тарифы признаются междуштатной комиссіей необходимыми для развитія территоріи штата и если эти тарифы примѣняются одинаково какъ къ товарамъ внутренняго происхожденія, такъ и къ товарамъ, ввозимымъ въ штатъ изъ другого штата.

105. Парламентъ можетъ принять на себя отъ штатовъ ихъ государственные долги, существующіе къ моменту учрежденія союза, или часть ихъ, соотвѣтственно числу жителей штата, согласно послѣднимъ статистическимъ даннымъ союза; онъ можетъ также конвертировать, возобновлять или консолидировать такіе долги или часть ихъ; штаты же должны вознаграждать союзъ за такіе долги, взятые на себя послѣднимъ, и вслѣдъ за тѣмъ проценты, подлежащіе уплатѣ по долгамъ, должны выплачиваться и удерживаться изъ частей доходовъ союза, уплачиваемыхъ отдѣльнымъ штатамъ; если такихъ добавочныхъ доходовъ окажется недостаточно или же ихъ не имѣется вовсе, то разница или вся сумма уплачивается отдѣльными штатами.

ГЛАВА ПЯТАЯ.

Штаты.

107. Всѣ права парламента колоніи, которая стала или становится штатомъ, если они не переданы исключительно парламенту союза или не отняты у даннаго парламента, продолжаютъ сохранять такую же силу, какъ и при установленіи союза, или какъ при присоединеніи или учрежденіи штата, въ зависимости отъ обстоятельствъ.

108. Каждый законъ, дѣйствующій въ какой либо колоніи, которая стала или становится штатомъ, и касающійся какихъ либо дѣлъ, входящихъ въ компетенцію парламента союза, будетъ, въ рамкахъ этой конституціи, сохранять силу въ штатѣ; и, пока по сему предмету не будетъ сдѣлано парламентомъ постановленія, парламентъ штата будетъ имѣть тѣ же права на измѣненіе и отмѣну такихъ законовъ, какія онъ имѣлъ до того, какъ колонія стала штатомъ.

109. Когда законъ штата не согласуется съ закономъ союза, послѣдній будетъ имѣть преимущественную силу, а первый, поскольку онъ противорѣчитъ ему, будетъ недѣйствителенъ.

112. Послѣ установленія однообразныхъ таможенныхъ пошлинъ, штатъ можетъ взимать такіе сборы съ ввоза или вывоза, или же съ товаровъ, привозимыхъ въ штатъ или вывозимыхъ изъ него, какіе будутъ установлены законами штата о контролѣ; но весь чистый доходъ со всѣхъ взимаемыхъ такимъ образомъ сборовъ будетъ поступать въ пользу союза, и всякій такой законъ о контролѣ можетъ быть отмѣненъ парламентомъ союза.

114. Безъ согласія парламента, штатъ не будетъ собирать или содержать морскихъ и сухопутныхъ силъ, или облагать податью имущество какого бы то ни было рода, принадлежащее союзу, и союзъ не будетъ облагать податью какое бы то ни было имущество, принадлежащее штатамъ.

115. Штатъ не будетъ чеканить монеты и при уплатѣ долговъ будетъ пользоваться лишь золотой и серебряной монетой.

117. Подданный королевы, имѣющій мѣстожительство въ какомъ либо штатѣ, не будетъ подвергаться въ другомъ штатѣ какимъ либо ограниченіямъ или различіямъ, которыя не могли бы равнымъ образомъ примѣняться къ нему, если бы онъ былъ подданнымъ королевы, имѣющимъ мѣстожительство въ этомъ послѣднемъ штатѣ.

119. Союзъ будетъ защищать каждый штатъ противъ вторженій извнѣ и, по просьбѣ правительства штата, противъ внутренняго насилія.

120. Каждый штатъ будетъ распоряжаться задержаніемъ въ своихъ тюрьмахъ лицъ, привлеченныхъ къ отвѣтственности или приговоренныхъ за преступленія противъ законовъ союза, и наказаніемъ лицъ, приговоренныхъ за такія преступленія, причемъ парламентъ союза можетъ издавать законы для осуществленія сего постановленія.

ГЛАВА ШЕСТАЯ.

Новые штаты.

121. Парламентъ можетъ допустить въ союзъ или создать новые штаты и можетъ при этомъ созданіи установить такія условія и обязательства, какія признаетъ необходимыми, включая и условія относительно представительства въ каждой палатѣ парламента.

122. Парламентъ можетъ издавать законы для управленія всякой территоріей, переданной штатомъ союзу и принятою этимъ послѣднимъ, или для всякой территоріи, поставленной королевою подъ власть союза и принятой послѣднимъ, или какъ либо иначе пріобрѣтенной союзомъ; вмѣстѣ съ тѣмъ, парламентъ можетъ дозволить представительство такой территоріи въ той или другой палатѣ въ тѣхъ размѣрахъ и на такихъ условіяхъ, какіе признаетъ соотвѣтственными.

2. Австро-Венгрія [1]).

Законъ объ общихъ дѣлахъ всѣхъ земель австрійской монархіи и о порядкѣ ихъ разрѣшенія.

21 Декабря 1867 года (№ 146 R. G. B.).

Съ согласія обѣихъ палатъ рейхсрата я нахожу необходимымъ, въ дополненіе къ основному государственному закону объ имперскомъ представительствѣ, издать слѣдующій законъ.

[1]) См. Австрія, стр. 109, Венгрія, стр. 114.

§ **1.** Общими дѣлами королевствъ и земель, представленныхъ въ рейхсратѣ, и земель Венгерской короны объявляются: a) Иностранныя дѣла, включая сюда дипломатическое и торговое представительство за границей, а также распоряженія, необходимыя для международныхъ договоровъ, причемъ, однако, за народнымъ представительствомъ каждой изъ обѣихъ половинъ Имперіи (рейхсратъ и венгерскій парламентъ) сохраняется право утверждать эти трактаты, поскольку такого утвержденія требуетъ конституція.

b) Военныя дѣла, включая и военный флотъ, однако, за исключеніемъ разрѣшенія рекрутскихъ наборовъ, законодательства о порядкѣ отбыванія воинской повинности и распоряженій о дислокаціи и содержаніи войска, далѣе, наконецъ, регламентація гражданскаго положенія лицъ, входящихъ въ составъ арміи, и ихъ правъ и обязанностей внѣ военной службы.

c) Финансы, поскольку дѣло идетъ о расходахъ, которые должны быть покрыты сообща, и, въ особенности, установленіе бюджета этихъ расходовъ и разсмотрѣніе отчетности по нему.

§ **2.** Сверхъ того, слѣдующія дѣла должны рѣшаться, хотя и не сообща, но на основаніи общихъ, устанавливаемыхъ, отъ времени до времени, путемъ соглашеній, правилъ: 1) торговыя дѣла, въ частности таможенное законодательство; 2) законодательство о косвенныхъ налогахъ, стоящихъ въ тѣсной связи съ промышленностью; 3) установленіе монетной системы и денежной валюты; 4) постановленія, касающіяся тѣхъ желѣзнодорожныхъ линій, въ которыхъ заинтересованы обѣ половины Имперіи; 5) установленіе системы государственной обороны.

§ **3.** Расходы, относящіеся къ общимъ дѣламъ (§ 1), несутъ обѣ части монархіи въ той пропорціи, которую опредѣляютъ, съ утвержденія императора, ихъ народныя представительства (рейхсратъ и парламентъ) путемъ соглашеній, возобновляемыхъ черезъ извѣстные промежутки времени. Въ случаѣ, если народныя представительства не смогутъ придти къ соглашенію, эта пропорція будетъ установлена императоромъ, но на одинъ только годъ. Взиманіе средствъ для покрытія соотвѣтствующей части общихъ расходовъ подлежитъ исключительно

вѣдѣнію каждой части Имперіи. Однако, для покрытія расходовъ по общимъ дѣламъ можетъ быть заключенъ общій заемъ, причемъ въ этомъ случаѣ все, что касается заключенія займа и порядка расходованія и погашенія его, подлежитъ общему разрѣшенію.

Но рѣшеніе вопроса о томъ, нуженъ ли общій заемъ, сохраняется за законодательною властью каждой изъ двухъ половинъ Имперіи.

§ **5.** Веденіе общихъ дѣлъ будетъ лежать на общемъ отвѣтственномъ министерствѣ, которое не можетъ стоять въ то же время во главѣ управленія частными правительственными дѣлами каждой изъ двухъ половинъ Имперіи.

Распоряженія, касающіяся управленія, командованія и организаціи арміи исходятъ отъ одного только императора.

§ **36.** Соглашеніе по тѣмъ вопросамъ, которые, хотя и не рѣшаются сообща, но должны регулироваться общими началами, достигается однимъ изъ нижеслѣдующихъ способовъ: либо отвѣтственные министры составляютъ по соглашенію проектъ, который вносится на разсмотрѣніе народныхъ представительствъ обѣихъ частей Имперіи, и вслѣдъ затѣмъ тождественныя рѣшенія предлагаются для санкціи императору; либо народныя представительства избираютъ изъ своей среды депутацію, состоящую изъ равнаго числа членовъ отъ каждаго изъ нихъ, которая и разрабатываетъ, по иниціативѣ компетентнаго министра, проектъ, вносимый затѣмъ министрами въ каждый изъ представительныхъ органовъ и разсматриваемый народными представительствами въ установленномъ порядкѣ; тождественныя рѣшенія затѣмъ предлагаются для санкціи императору. Второй путь будетъ примѣняться всегда при распредѣленіи расходовъ по общимъ дѣламъ.

Венгерскій законъ XII 1867 года объ общихъ дѣлахъ земель Венгерской короны и остальныхъ земель, стоящихъ подъ управленіемъ Его Величества, и о порядкѣ ихъ разрѣшенія.

§ **7.** Согласно прагматической санкціи, государь является общимъ въ томъ смыслѣ, что корона Венгріи принадлежитъ

тому государю, который правитъ и остальными землями, отсюда, однако, не слѣдуетъ, что расходы двора государя должны быть установлены сообща. Совмѣстное установленіе этихъ расходовъ не вызывается той цѣлью, которую ставитъ себѣ прагматическая санкція; напротивъ, гораздо болѣе соотвѣтствуетъ конституціонной независимости Венгріи и высокому августѣйшему характеру венгерскаго короля, чтобы расходы двора короля Венгріи отдѣльно даровались венгерскими сеймами, по предложенію отвѣтственнаго венгерскаго министерства. Поэтому, опредѣленіе расходовъ двора и покрытіе ихъ не признаются дѣлами общими.

§ **8.** Однимъ изъ способовъ установленія общей и солидарной обороны, вытекающей изъ прагматической санкціи, является цѣлесообразное веденіе иностранныхъ дѣлъ. Необходимо для этого сдѣлать общими тѣ иностранныя дѣла, которыя касаются совокупности всѣхъ земель, подчиненныхъ власти его величества. Поэтому, въ число дѣлъ, веденіе которыхъ поручается общему министру иностранныхъ дѣлъ, включено дипломатическое и торговое представительство Имперіи за-границей и заключеніе международныхъ трактатовъ, съ согласія и одобренія министерствъ обѣихъ ея половинъ. Каждое министерство должно сообщать международные трактаты своему законодательному органу. Венгрія разсматриваетъ, такимъ образомъ, эти иностранныя дѣла, какъ дѣла общія, и она готова нести свою долю расходовъ по этому предмету, устанавливаемыхъ сообща въ той пропорціи, которая опредѣлена ниже въ §§ 18, 19, 20, 21 и 22-омъ.

§ **9.** Другимъ средствомъ общей обороны являются армія и все то, что относится къ ней; однимъ словомъ—военное дѣло.

§ **11.** Во вниманіе къ верховнымъ конституціоннымъ правамъ его величества по отношенію къ военному дѣлу всѣ постановленія, касающіяся командованія, управленія и организаціи общей арміи, а слѣдовательно и венгерской арміи, какъ составной ея части, исходятъ отъ его величества.

§ **13.** Венгрія объявляетъ также, что организація или измѣненіе системы обороны, поскольку дѣло касается Венгріи, никогда

не будетъ имѣть мѣста, безъ согласія венгерскаго законодательства. Но въ виду того, что организація эта и позднѣйшія измѣненія въ ней могутъ быть цѣлесообразно установлены лишь на общихъ основаніяхъ, то обоимъ органамъ законодательства, послѣ предварительнаго соглашенія обоихъ министерствъ, будутъ представляться, въ каждомъ данномъ случаѣ, законопроекты, построенные на тождественныхъ началахъ. Чтобы устранить различіе во взглядахъ, которое можетъ возникнуть при этомъ, оба законодательныхъ органа будутъ сноситься другъ съ другомъ черезъ посредство депутацій.

§ **14.** Все то, что относится къ правамъ, обязанностямъ и гражданскому положенію лицъ, принадлежащихъ къ венгерской арміи, внѣ военной службы, будетъ рѣшаться законодательной властью Венгріи или венгерскимъ правительствомъ, по принадлежности.

§ **15.** Всѣ военные расходы будутъ общими въ томъ смыслѣ, что доля участія въ нихъ Венгріи будетъ опредѣляема путемъ соглашенія, послѣ предварительныхъ переговоровъ, упомянутыхъ ниже въ §§ 18, 19, 20, 21 и 22-омъ.

§ **16.** Финансы венгерскій сеймъ признаетъ общими въ той мѣрѣ, въ какой являются общими расходы на дѣла, общность которыхъ установлена предыдущими параграфами. Это слѣдуетъ понимать въ томъ смыслѣ, что вся сумма расходовъ на эти дѣла будетъ опредѣляема сообща въ порядкѣ, установленномъ ниже для разрѣшенія этихъ вопросовъ; но раскладка, собираніе и пересылка суммъ, составляющихъ, въ силу пропорціи, установленной согласно §§ 18, 19, 20, 21 и 22-ому, долю Венгріи въ общихъ расходахъ, подлежитъ вѣдѣнію венгерскаго сейма и отвѣтственнаго венгерскаго министерства, соотвѣтственно указанному ниже порядку разрѣшенія этихъ дѣлъ.

§ **17.** Всѣ остальные государственные расходы Венгріи опредѣляются сеймомъ, по предложенію отвѣтственнаго венгерскаго министерства, въ порядкѣ, установленномъ конституціей. Суммы, вотированныя для ихъ покрытія, равно какъ и всѣ,

вообще, налоги, распредѣляются, взимаются и управляются венгерскимъ министерствомъ, подъ его отвѣтственностью и внѣ всякаго иностраннаго вмѣшательства.

§ **18.** Таковы тѣ дѣла, общность которыхъ признается вытекающею изъ прагматической санкціи. Если обѣими частями Имперіи признано будетъ желательнымъ достигнуть по этимъ дѣламъ взаимнаго соглашенія, то договоромъ предварительно должна быть опредѣлена пропорція, въ которой земли венгерской короны будутъ участвовать въ несеніи обязательствъ и расходовъ по дѣламъ, признаннымъ общими, на основаніи прагматической санкціи.

§ **27.** Будетъ установлено общее министерство для всѣхъ дѣйствительно общихъ дѣлъ, не входящихъ поэтому въ компетенцію ни особаго правительства земель венгерской короны, ни особаго правительства остальныхъ земель его величества. Это министерство не можетъ завѣдывать, кромѣ общихъ дѣлъ, еще и частными дѣлами какой либо части Имперіи и вмѣшиваться, какимъ бы то ни было образомъ, въ эти частныя дѣла. Каждый изъ членовъ этого министерства будетъ отвѣтственъ за все то, что входитъ въ его компетенцію, и все министерство, въ цѣломъ, будетъ отвѣтственно за всѣ мѣры, входящія въ компетенцію министерства и совмѣстно имъ принятыя.

§ **28.** Венгрія считаетъ безполезнымъ учрежденіе полнаго рейхсрата, общаго или центральнаго парламента, какое бы названіе онъ ни носилъ, для той части общихъ дѣлъ, которая не входитъ всецѣло въ компетенцію правительства, и отвергаетъ всѣ эти установленія, но твердо держится того, что всѣ земли венгерской короны, съ одной стороны, и совокупность всѣхъ другихъ земель и провинцій его величества, съ другой, должны быть разсматриваемы, какъ двѣ отдѣльныя, совершенно равноправныя части, ибо прагматическая санкція, согласно высочайшей тронной рѣчи, является для нихъ общей основной точкой. Слѣдовательно, полное равенство обѣихъ сторонъ при разрѣшеніи общихъ дѣлъ представляется необходимымъ условіемъ.

§ **40.** Опредѣленіе общаго бюджета будетъ важнѣйшимъ дѣломъ, подлежащимъ ежегодно разсмотрѣнію делегацій. Этотъ бюджетъ будетъ обнимать только тѣ расходы, которые настоящими постановленіями объявлены общими; онъ будетъ разрабатываться общимъ министерствомъ, съ помощью обоихъ особыхъ, отвѣтственныхъ министерствъ, и вноситься отдѣльно въ каждую изъ делегацій. Делегаціи обсудятъ его въ установленномъ выше порядкѣ, письменно сообщатъ другъ другу свои замѣчанія, и тѣ пункты, по которымъ между ними возникнутъ разногласія, разрѣшены будутъ голосованіемъ на общемъ собраніи.

§ **41.** Установленный такимъ образомъ бюджетъ не можетъ быть еще разъ подвергнутъ разсмотрѣнію въ каждой изъ странъ, но каждая изъ нихъ обязана будетъ покрыть свою долю общихъ расходовъ въ той пропорціи, которая будетъ предварительно опредѣлена въ порядкѣ, указанномъ §§ 19, 20, 21 и 22-омъ. Но въ виду того, что способъ раскладки и взиманія денегъ для этихъ расходовъ, а также и установленіе системы налоговъ для ихъ покрытія, поскольку дѣло касается Венгріи, входитъ въ компетенцію венгерскаго сейма и отвѣтственнаго министерства Венгріи, то венгерское министерство всегда будетъ включать въ бюджетъ, который оно представляетъ венгерскому парламенту, тѣ суммы принятаго уже бюджета, которыя приходятся на долю Венгріи въ вышеуказанной пропорціи, причемъ, однако, самые размѣры этихъ расходовъ не будутъ уже подлежать разсмотрѣнію. Когда сумма денегъ, необходимыхъ для покрытія установленныхъ такимъ образомъ общихъ расходовъ, будетъ опредѣлена венгерскимъ отвѣтственнымъ министерствомъ финансовъ, доля мѣсячныхъ государственныхъ доходовъ, предназначенная для возмѣщенія общихъ расходовъ, будетъ каждый мѣсяцъ передаваться венгерскимъ министерствомъ финансовъ министру общихъ финансовъ, согласно той пропорціи, въ которой общіе расходы стоятъ къ расходамъ государства. Общій министръ финансовъ отвѣтственъ за расходованіе полученныхъ имъ суммъ на тѣ предметы, на которые онѣ ассигнованы, причемъ, само собой

разумѣется, что лицо, которое будетъ управлять финансами, должно будетъ представлять соотвѣтственный отчетъ.

§ **52.** Кромѣ предметовъ, перечисленныхъ выше и въ силу прагматической санкціи разрѣшаемыхъ сообща, существуютъ еще другія общія дѣла большой важности, общность которыхъ не вытекаетъ изъ прагматической санкціи, но разрѣшеніе которыхъ, частью по политическимъ соображеніямъ, частью въ виду сходства интересовъ обѣихъ сторонъ, можетъ быть лучше достигнуто по общему соглашенію, чѣмъ строго раздѣльно.

§ **53.** Что касается государственныхъ долговъ, то на Венгрію, въ виду ея конституціоннаго положенія, могутъ быть налагаемы обязательства только по тѣмъ долгамъ, которые заключены съ ея согласія, выраженнаго въ законодательномъ порядкѣ.

§ **56.** Впредь государственный долгъ будетъ общимъ во всѣхъ тѣхъ случаяхъ, когда Венгрія и остальныя земли его величества, принимая во вниманіе обстоятельства, сочтутъ для себя полезнымъ заключить вмѣстѣ и сообща какой либо новый заемъ. Все, что касается условій этого займа, расходованія его и уплатъ по нему, будетъ рѣшаться сообща. Что касается, однако, Венгріи, то предварительное постановленіе о заключеніи займа въ каждомъ данномъ случаѣ должно исходить отъ венгерскаго сейма.

§ **58.** Общность торговыхъ дѣлъ, равнымъ образомъ, вытекаетъ изъ прагматической санкціи, ибо въ смыслѣ этого акта земли венгерской короны, закономъ отграниченныя отъ другихъ земель его величества, могутъ принимать необходимыя мѣры по вопросамъ торговли и регулировать ихъ таможенными границами, при посредствѣ своего отвѣтственнаго правительства и своей законодательной власти.

§ **59.** Тѣмъ не менѣе, въ виду того, что между Венгріей и другими землями его величества существуютъ многочисленныя и важныя точки соприкосновенія взаимныхъ интересовъ, то сеймъ готовъ согласиться, чтобы для урегулированія торговыхъ

дѣлъ между землями венгерской короны, съ одной стороны, и другими государствами его величества, съ другой, отъ поры до времени заключались таможенный и торговый договоры.

§ **60.** Эти договоры должны опредѣлять всѣ дѣла, относящіяся къ торговлѣ, и устанавливать, въ общихъ чертахъ, порядокъ разсмотрѣнія торговыхъ дѣлъ.

§ **61.** Эти договоры будутъ заключаться путемъ взаимнаго соглашенія, между сторонами въ томъ порядкѣ, въ какомъ такія соглашенія заключаются двумя странами, независимыми одна отъ другой. Отвѣтственныя министерства обѣихъ сторонъ должны выработать, по взаимному соглашенію, подробный проектъ такого договора, внести его, каждое въ парламентъ своей страны, и рѣшенія обоихъ парламентовъ затѣмъ предложить для санкціи его величеству.

§ **62.** Въ виду сказаннаго, при опредѣленіи пропорціи общихъ расходовъ, въ порядкѣ, указанномъ §§ 19, 20, 21 и 22-ымъ, между землями венгерской короны, съ одной стороны, и другими землями и провинціями его величества, съ другой, заключаются, въ порядкѣ §§ 59 и 61-аго, таможенный и торговый договоры, въ которыхъ, вмѣстѣ съ тѣмъ, указывается, что дѣйствіе торговыхъ трактатовъ, заключенныхъ съ иностранными державами до настоящаго времени, распространяется и на Венгрію.

§ **63.** При этомъ могутъ быть, опять-таки путемъ взаимнаго соглашенія, согласно §§ 59 и 61-ому, приняты относительно косвенныхъ налоговъ, стоящихъ въ непосредственной связи съ промышленностью, равно какъ однообразныхъ ихъ размѣровъ и ихъ администраціи, такія рѣшенія, которыя могли бы воспрепятствовать тому, чтобы мѣры, принятыя въ этой области законодательной властью или правительствомъ одной части монархіи, не послужили во вредъ другой части ея. Одновременно долженъ быть установленъ для будущаго времени порядокъ, при которомъ реформы этихъ налоговъ принимались бы, по взаимному согласію, обѣими законодательными властями.

§ **64.** Далѣе, надлежитъ также опредѣлить, кѣмъ и какимъ образомъ будетъ осуществляться надзоръ надъ единообразною службою по всѣмъ таможеннымъ линіямъ, а также установить, что всѣ таможенные доходы пойдутъ на покрытіе общихъ расходовъ; величина этихъ сборовъ будетъ, поэтому, въ первую очередь, соразмѣряться съ суммами, потребными на покрытіе указанныхъ расходовъ.

§ **65.** Въ виду того, что желѣзныя дороги являются однимъ изъ важнѣйшихъ средствъ развитія торговли, при заключеніи таможеннаго и торговаго договоровъ можетъ быть установлено, путемъ соглашенія въ порядкѣ §§ 59 и 61-аго, по отношенію къ какимъ желѣзнодорожнымъ линіямъ необходимо принять, въ интересахъ обѣихъ сторонъ, общія мѣры, и до какихъ предѣловъ эти мѣры могутъ распространяться. Что касается всѣхъ другихъ желѣзнодорожныхъ линій, то онѣ цѣликомъ подлежатъ вѣдѣнію отвѣтственнаго министерства и парламента той страны, черезъ которую онѣ проходятъ.

§ **66.** Урегулированіе монетной системы денежнаго обращенія стоитъ въ тѣсной связи съ торговлею. Поэтому, не только желательно, но въ интересахъ обѣихъ сторонъ необходимо, чтобы монетная система и денежное обращеніе были единообразными въ земляхъ, на которыя распространится имѣющій быть заключеннымъ таможенный договоръ. Въ виду сего, при заключеніи таможеннаго и торговаго договора необходимо будетъ озаботиться заключеніемъ, въ порядкѣ §§ 59 и 61-го, соглашенія, по вопросу о монетной системѣ и о денежномъ обращеніи. Если впослѣдствіи оказалось бы необходимымъ или цѣлесообразнымъ измѣненіе принятыхъ такимъ образомъ мѣръ, или установленіе новой монетной системы и новыхъ основъ денежнаго обращенія, то это должно совершиться съ согласія обоихъ министерствъ и обоихъ парламентовъ. Само собой разумѣется, что суверенныя права короля Венгріи на чеканку и выпускъ монеты остаются неприкосновенными.

§ **67.** Одновременно съ опредѣленіемъ доли общихъ расходовъ и заключеніемъ таможеннаго договора, опредѣляются еже-

годныя суммы, взноса Венгріи на уплату по государственному долгу, путемъ свободнаго соглашенія въ порядкѣ §§ 59 и 61-го.

§ **63.** Само собой разумѣется, что, если и поскольку соглашеніе по предметамъ, перечисленнымъ въ §§ 58—67-омъ, не состоится, то Венгрія сохранитъ право дѣлать по нимъ самостоятельныя распоряженія, и всѣ права ея въ этомъ отношеніи остаются неприкосновенными.

3. Аргентина.

Конституція Аргентинской націи, изданная 25 Сентября 1860 года.

ЧАСТЪ ПЕРВАЯ.

Декларації, права и гарантіи.

4. Расходы націи находятся въ вѣдѣніи федеральнаго правительства и покрываются изъ суммъ національнаго казначейства, источникомъ которыхъ являются: таможенныя пошлины, доходы отъ продажи или сдачи въ аренду земель, входящихъ въ составъ національнаго имущества, почтовые доходы, налоги, устанавливаемые конгрессомъ и распредѣляющіеся между отдѣльными членами федераціи, пропорціонально количеству ихъ населенія, и, наконецъ, займы и другія кредитныя операціи, разрѣшаемыя также конгрессомъ для удовлетворенія потребностей всего народа или для общеполезныхъ предпріятій.

5. Каждая провинція выработаетъ себѣ конституцію, основанную на началахъ представительной, республиканской формы правленія, въ полномъ согласіи съ началами, деклараціями и гарантіями, установленными національной конституціей; каждая провинція позаботится объ организаціи суда, муниципальнаго строя и начальнаго образованія на своей территоріи. Федеральное правительство гарантируетъ на этихъ условіяхъ каждой провинціи безпрепятственное пользованіе ея учрежденіями.

6. Федеральное правительство имѣетъ право занять территорію провинцій для охраны республиканской формы правленія и отраженія непріятельскаго нашествія, а также, по требованію конституціонныхъ властей провинціи, для поддержки этихъ властей и возстановленія ихъ въ томъ случаѣ, если бы онѣ были низвергнуты возстаніемъ или вторженіемъ войскъ другой провинціи.

7. Государственные акты и судебныя производства одной изъ провинцій имѣютъ полное значеніе и въ предѣлахъ другихъ провинцій; конгрессъ можетъ, въ порядкѣ общихъ законовъ, опредѣлить, какова должна быть достовѣрная форма этихъ актовъ и производствъ, и какое законное значеніе они могутъ имѣть.

8. Граждане каждой провинціи пользуются всѣми правами, привилегіями и преимуществами, свойственными званію гражданина, и во всѣхъ другихъ провинціяхъ. Провинціи обязаны выдавать другъ другу преступниковъ.

9. На территоріи націи не будетъ никакихъ таможенъ, кромѣ національныхъ, причемъ таможенные тарифы будутъ установлены конгрессомъ.

21. Всякій аргентинскій гражданинъ обязанъ браться за оружіе для защиты родины и настоящей конституціи, сообразно съ соотвѣтствующими законами, изданными конгрессомъ, и распоряженіями національной исполнительной власти. Натурализованные граждане могутъ отбывать воинскую повинность, но могутъ и отказаться отъ нея, въ теченіе десяти лѣтъ, со дня полученія грамоты о натурализаціи.

31. Настоящая конституція, національные законы, изданные конгрессомъ, и трактаты, заключенные съ иностранными державами, образуютъ высшій законъ націи; власти всѣхъ провинцій обязаны руководствоваться имъ, какія бы распоряженія противоположнаго характера ни содержали въ себѣ законы или конституціи провинцій. Исключеніе допускается только для провинціи Буэносъ-Айресъ по отношенію къ трактатамъ, заключеннымъ послѣ соглашенія 11 Ноября 1859 года.

ЧАСТЬ ВТОРАЯ.

Національные органы власти.

67. Вѣдомство конгресса состоитъ въ слѣдующемъ:

1) Онъ издаетъ законы о пограничныхъ таможняхъ и регламентируетъ ввозъ; подобно вычисленіямъ, положеннымъ въ ихъ основаніе, эти правила должны быть единообразны для всей націи; разумѣется, пошлины, какъ и прочіе національные налоги, могутъ быть уплачены наличными деньгами по курсу данной провинціи; конгрессъ издаетъ правила о вывозѣ.

2) Онъ устанавливаетъ на опредѣленный срокъ прямые налоги, падающіе равномѣрнымъ бременемъ на всѣ части территоріи націи, въ размѣрѣ, необходимомъ для организаціи защиты, всеобщей безопасности и общаго блага государства.

3) Конгрессъ заключаетъ денежные займы въ счетъ кредита націи.

4) Онъ издаетъ уставы о пользованіи землями, составляющими національную собственность, и о способѣ ихъ отчужденія.

5) Онъ можетъ учредить національный банкъ въ столицѣ и отдѣленія его въ провинціяхъ, съ правомъ выпуска кредитныхъ билетовъ.

6) Конгрессъ устанавливаетъ порядокъ погашенія внутренняго и внѣшняго долга націи.

7) Онъ опредѣляетъ ежегодно бюджетъ расходовъ на администрацію націи и одобряетъ или отвергаетъ отчетъ о расходованіи ассигнованныхъ суммъ.

8) Онъ выдаетъ субсидіи изъ національнаго казначейства тѣмъ провинціямъ, доходы которыхъ недостаточны для покрытія необходимыхъ обыкновенныхъ расходовъ, предусмотрѣнныхъ въ бюджетѣ.

9) Онъ устанавливаетъ правила, регламентирующія свободную навигацію по внутреннимъ водамъ страны: объявляетъ тотъ или иной портъ открытымъ, создаетъ новыя и уничтожаетъ старыя пограничныя таможни, существовавшія въ провинціяхъ въ моментъ ихъ присоединенія.

10) Конгрессъ чеканитъ монету [1]) и опредѣляетъ ея стоимость, а также стоимость иностранной монеты; онъ устанавливаетъ единообразную систему мѣръ и вѣсовъ для всей націи.

11) Онъ издаетъ гражданское уложеніе [2]), торговое уложеніе, уголовное уложеніе [3]) и горный уставъ [4]), причемъ всѣ эти законодательные акты не могутъ отмѣнить мѣстной юрисдикціи; они будутъ примѣняться федеральными и провинціальными судами, смотря по тому, чьей юрисдикціи подлежитъ дѣло по основаніямъ личной или предметной подсудности; въ частности, онъ издаетъ общіе для всей націи законы о натурализаціи и законы о правахъ гражданъ [5]), основанные на естественномъ правѣ, а также законы о несостоятельности, о поддѣлкѣ находящихся въ обращеніи монетъ и законы объ учрежденіи суда присяжныхъ.

12) Онъ регламентируетъ морскую и сухопутную торговлю съ иностранными государствами и торговлю провинцій между собой.

13) Конгрессъ регламентируетъ и организуетъ общенаціональную почту.

14) Онъ окончательно опредѣляетъ границы территоріи націи и провинцій, а также можетъ создавать новыя провинціи и устанавливать, посредствомъ особаго законодательства, организацію и порядокъ управленія національными территоріями, находящимися за предѣлами провинцій.

(Порядокъ управленія національными территоріями опредѣленъ закономъ 18 Октября 1884 г. Согласно этому закону національныя территоріи раздѣлены на девять губерній: Пампа, Неквенъ, Ріонегро, Чубутъ, Свитакруцъ, Огненная земля, Мисіонсъ, Формоза и Чако, которыя могутъ быть превращены въ провинціи, когда ихъ населеніе достигнетъ 60.000 человѣкъ. Губернія съ населеніемъ болѣе 30.000 человѣкъ имѣетъ право на собственную законодательную палату, въ которую входятъ по одному представителю отъ каждой тысячи на-

---

[1]) Законъ 3 Ноября 1881 года.

[2]) Гражданскій кодексъ 29 Сентября 1869 года, измѣненный 29 Августа 1882 года, и законъ 2 Ноября 1888 года о гражданскомъ бракѣ.

[3]) Уголовное уложеніе 26 Ноября 1886 года.

[4]) Горный уставъ 25 Ноября 1886 года.

[5]) Законъ 1 Октября 1869 года о правахъ гражданина.

селенія. Во главѣ управленія губерніей стоятъ губернаторы, назначаемые исполнительной властью федераціи. Территорія губерній является частной собственностью всей націи).

15) Конгрессъ заботится о безопасности границъ, о сохраненіи мира съ индѣйцами и покровительствуетъ обращенію ихъ въ католицизмъ.

16) Онъ заботится обо всемъ, что можетъ способствовать процвѣтанію страны, прогрессу и благосостоянію всѣхъ провинцій, развитію просвѣщенія путемъ составленія проектовъ всеобщаго и высшаго образованія, поощренію промышленности, иммиграціи, сооруженію желѣзныхъ дорогъ и судоходныхъ каналовъ, заселенію земель, образующихъ національную собственность [1]), насажденію новыхъ отраслей промышленности, привлеченію иностранныхъ капиталовъ и изслѣдованію внутреннихъ водъ страны; для этого онъ издаетъ покровительственные законы и выдаетъ срочныя концессіи, привилегіи и, въ видѣ поощренія, награды.

17) Онъ учреждаетъ низшіе суды и верховный судъ, устанавливаетъ и уничтожаетъ должности, опредѣляетъ сферу компетенціи занимающихъ ихъ лицъ, даруетъ пенсіи, почести и общія амнистіи.

18) Онъ принимаетъ или отвергаетъ мотивы отставки президента или вице-президента республики, назначаетъ новые выборы, приступаетъ къ баллотировкѣ и къ повѣркѣ полномочій.

19) Конгрессъ санкціонируетъ или отвергаетъ договоры, заключенные съ другими государствами, и конкордаты съ папскимъ престоломъ, регламентируетъ осуществленіе права патроната на пространствѣ всей территоріи республики.

20) Онъ допускаетъ на территорію націи новые религіозные ордена сверхъ существующихъ нынѣ.

21) Онъ уполномачиваетъ исполнительную власть на объявленіе войны и заключеніе мира.

22) Онъ выдаетъ каперскія свидѣтельства, свидѣтельства на право репрессалій и устанавливаетъ правила о морскихъ призахъ.

---

[1]) Законъ объ иммиграціи и колонизаціи 6 Октября 1879 года.—Продажа національныхъ земель регламентирована закономъ 3 Ноября 1882 года, сдача въ аренду—декретомъ 17 Января 1884 года, дареніе—закономъ 2 Октября 1884 года.

23) Онъ опредѣляетъ контингентъ сухопутныхъ и морскихъ линейныхъ войскъ въ мирное и военное время, издаетъ приказы и правила въ руководство начальству этихъ войскъ.

24) Конгрессъ даетъ полномочіе на созывъ милиціи во всѣхъ или только въ нѣсколькихъ провинціяхъ тогда, когда этого требуетъ исполненіе законовъ націи, и когда необходимо подавить внутреннее возстаніе или отразить внѣшнее нашествіе. Онъ издаетъ правила объ организаціи, вооруженіи и дисциплинѣ милиціи и объ управленіи тѣми частями ея, которыя находятся на службѣ націи, предоставляя каждой провинціи право назначать соотвѣтствующихъ начальниковъ и офицеровъ и нести заботы о введеніи въ своей милиціи правилъ дисциплины, предписанныхъ конгрессомъ [1]).

25) Онъ даетъ разрѣшеніе на введеніе иностранныхъ войскъ на территорію націи и на выступленіе національныхъ войскъ за предѣлы ея территоріи.

26) Онъ объявляетъ осадное положеніе въ одной или въ нѣсколькихъ мѣстностяхъ территоріи въ случаѣ внутреннихъ волненій, утверждаетъ или отмѣняетъ осадное положеніе, объявленное исполнительною властью въ промежутокъ времени между сессіями конгресса.

27) Онъ осуществляетъ всю полноту законодательной власти на всей территоріи столицы націи и въ мѣстностяхъ, пріобрѣтенныхъ путемъ покупки или уступки у какой либо провинціи для возведенія крѣпостей, арсеналовъ, складовъ и другихъ учрежденій общегосударственнаго значенія.

28) Онъ издаетъ всѣ законы и регламенты, необходимые для осуществленія опредѣленной выше власти и всѣхъ другихъ полномочій, предоставляемыхъ настоящей конституціей правительству аргентинской націи.

94. Судебную власть націи будетъ осуществлять верховный судъ и остальные, низшіе суды, которые конгрессъ установитъ въ предѣлахъ территоріи націи.

---

[1]) Законъ 7 Октября 1879 года о созывѣ и организаціи національной гвардіи.

101. Во всѣхъ этихъ случаяхъ верховный судъ будетъ осуществлять судебную власть въ качествѣ апелляціонной инстанціи, сообразно съ правилами и исключеніями изъ нихъ, которыя будутъ установлены конгрессомъ; но во всѣхъ дѣлахъ, касающихся посланниковъ, министровъ и иностранныхъ консуловъ, и въ тѣхъ дѣлахъ, въ которыхъ одной изъ тяжущихся сторонъ является провинція, верховный судъ будетъ служить первой и единственной инстанціей.

104. Провинціи сохраняютъ всю власть, не делегированную федеральному правительству настоящей конституціей, и ту власть, которую онѣ выговорили себѣ въ частныхъ договорахъ въ моментъ ихъ присоединенія.

105. Провинціи создаютъ свои особыя мѣстныя учрежденія, которыми онѣ управляются. На основаніи своихъ законовъ онѣ избираютъ своихъ губернаторовъ, свои законодательные органы и провинціальныхъ должностныхъ лицъ, независимо отъ федеральнаго правительства.

106. Каждая провинція издаетъ свою конституцію, съ соблюденіемъ правилъ, установленныхъ статьею 5-ой.

107. Провинціи могутъ заключать договоры, касающіеся организаціи суда, своихъ экономическихъ интересовъ и работъ, имѣющихъ общественное значеніе, сообщая объ этомъ федеральному конгрессу; онѣ могутъ поощрять на свои средства, путемъ изданія покровительственныхъ законовъ, развитіе промышленности, иммиграцію, устройство желѣзныхъ дорогъ и судоходныхъ каналовъ, колонизацію земель, составляющихъ собственность провинцій, введеніе и упроченіе новыхъ отраслей промышленности, привлеченіе иностранныхъ капиталовъ и изслѣдованіе теченія рѣкъ.

108. Провинціи не осуществляютъ той власти, которая делегирована націи. Онѣ не могутъ заключать частные договоры политическаго характера, издавать законы, касающіеся торговли, судоходства по внутреннимъ и внѣшнимъ водамъ, учреждать провинціальныя таможни, чеканить монету, осно-

вывать банки съ полномочіемъ на выпускъ кредитныхъ билетовъ,—безъ разрѣшенія федеральнаго конгресса; онѣ не могутъ издавать уложенія гражданскія, торговыя, уголовныя и горныя, послѣ того, какъ соотвѣтствующіе законодательные акты получили санкцію конгресса; онѣ не имѣютъ права издавать спеціальные законы о правахъ гражданина и о натурализаціи, о банкротствѣ, объ измѣненіяхъ въ денежной системѣ или въ государственныхъ бумагахъ; онѣ не могутъ устанавливать грузовыя пошлины, вооружать военные корабли, мобилизовать войска, за исключеніемъ случая вторженія непріятеля или опасности, не терпящей отлагательства, подъ страхомъ отвѣтственности передъ федеральнымъ правительствомъ; онѣ не имѣютъ права назначать и принимать иностранныхъ агентовъ и допускать на территорію націи новые религіозные ордена.

109. Провинціи не могутъ объявлять между собою войну и не могутъ предпринимать военныя дѣйствія другъ противъ друга. Споры между ними подлежатъ разсмотрѣнію и рѣшенію верховнаго суда. Враждебныя дѣйствія одной провинціи противъ другой тождественны гражданской войнѣ и квалифицируются, какъ возстаніе и мятежъ; федеральное правительство обязано подавить или прекратить ихъ сообразно съ закономъ.

4. Бразилія.

Бразильская Конституція 24 Февраля 1891 года.

ОТДѢЛЪ ПЕРВЫЙ.

Объ организаціи федераціи.

Ст. **5.** Каждому штату надлежитъ заботиться о своихъ собственныхъ расходахъ и о нуждахъ своего правительства и администраціи; союзъ можетъ, однако, оказывать, въ случаяхъ общественнаго бѣдствія, потерпѣвшему штату, по его ходатайству, денежную помощь.

Ст. **6.** Федеральное правительство не можетъ вмѣшиваться въ частныя дѣла штатовъ, за исключеніемъ тѣхъ случаевъ;

когда необходимо: 1) отразить иноземное вторженіе или предупредить нападеніе одного штата на другой; 2) поддержать федеративно-республиканскую форму правленія; 3) возстановить порядокъ и спокойствіе въ штатахъ по требованію ихъ правительствъ, и 4) обезпечить исполненіе законовъ и федеральныхъ постановленій.

Ст. **7.** Къ исключительной компетенціи союза относится установленіе: 1) налоговъ на ввозъ иностранныхъ товаровъ; 2) правъ входа, выхода и стоянки судовъ, при свободномъ развитіи каботажной торговли продуктами отечественной и иноземной промышленности, уже оплаченными ввозной пошлиной; 3) гербовыхъ пошлинъ съ ограниченіемъ, предусмотрѣннымъ статьей 9, § 1 п° 1; 4) почтово-телеграфныхъ федеральныхъ таксъ.

§ 1. Въ исключительную компетенцію союза входитъ также: 1) учрежденіе эмиссіонныхъ банковъ и 2) созданіе и поддержка таможенъ.

§ 2. Налоги, установленные для союза, должны быть единообразны для всѣхъ штатовъ.

§ 3. Примѣненіе федеральныхъ законовъ, актовъ и постановленій властей будетъ на пространствѣ всей страны осуществляться федеральными чиновниками, однако, осуществленіе законовъ можетъ быть ввѣрено и правительствамъ отдѣльныхъ штатовъ, съ ихъ на то согласія.

Ст. **8.** Федеральному правительству запрещается какимъ бы то ни было образомъ оказывать предпочтеніе портамъ одного штата въ ущербъ портамъ другого и создавать между ними различія.

Ст. **9.** Въ исключительную компетенцію штатовъ входитъ установленіе налоговъ: 1) на вывозъ товаровъ, произрастающихъ или обработанныхъ на ихъ собственной территоріи; 2) на сельскія и городскія недвижимыя имущества; 3) на случаи перехода собственности изъ рукъ въ руки, и 4) на промышленность и ремесла.

§ 1. Въ исключительную компетенцію штатовъ входитъ также установленіе: 1) гербовыхъ пошлинъ на акты, исходящіе отъ ихъ правительствъ, и на дѣла, подлежащія ихъ вѣдѣнію; 2) мѣстнаго почтоваго и телеграфнаго тарифа.

§ 2. Продукты каждаго штата освобождаются отъ пошлинъ въ томъ штатѣ, куда они экспортируются.

§ 3. Ни одному штату не разрѣшается облагать ввозной пошлиной заграничные товары, за исключеніемъ тѣхъ, которые предположены для внутренняго потребленія штата; суммы, собранныя такимъ путемъ, однако же, вносятся въ федеральное казначейство.

§ 4. За штатами сохраняется право устройства телеграфныхъ линій между различными пунктами ихъ территорій, а также между этими пунктами и расположенными въ другихъ штатахъ, если послѣдніе не обслуживаются федеральными линіями; союзу принадлежитъ право экспропріаціи этихъ линій, если того требуютъ общіе интересы.

Ст. **10.** Штатамъ запрещается облагать налогами федеральные имущества и доходы или должностныхъ лицъ, находящихся на службѣ у союза, и наоборотъ.

Ст. **11.** Штатамъ, равно какъ и союзу, воспрещается: 1) облагать транзитными пошлинами на территоріи одного штата или при переходѣ изъ одного штата въ другой, какъ произведенія промышленности другихъ штатовъ республики или иностранной, такъ и сухопутныя, рѣчныя и морскія средства ихъ транспортированія; 2) вводить отправленіе религіозныхъ культовъ, поддерживать ихъ деньгами или препятствовать имъ; 3) издавать законы, имѣющіе обратную силу.

Ст. **13.** Право союза и штатовъ издавать законы о желѣзныхъ дорогахъ и о судоходствѣ будетъ регулировано федеральнымъ закономъ.

Примѣчаніе. Каботажное плаваніе будетъ производиться національными судами.

*

Ст. **34.** Въ исключительную компетенцію національнаго конгресса входитъ: 1) ежегодное разсмотрѣніе и утвержденіе федеральныхъ приходо-расходныхъ смѣтъ и полученіе отчета о балансѣ приходовъ и расходовъ каждаго финансоваго періода; 2) разрѣшеніе исполнительной власти на заключеніе займовъ и производство другихъ кредитныхъ операцій; 3) составленіе законовъ о государственныхъ долгахъ и изысканіе путей и средствъ ихъ уплаты; 4) регулированіе взиманія и распредѣленія федеральныхъ доходовъ; 5) регулированіе торговыхъ отношеній международныхъ и отдѣльныхъ штатовъ между собой и съ федеральнымъ округомъ; введеніе въ портахъ таможенныхъ пошлинъ; постройка и упраздненіе товарныхъ складовъ; 6) составленіе законовъ о навигаціи по рѣчнымъ путямъ сообщенія, захватывающимъ области нѣсколькихъ штатовъ и переходящимъ на иностранную территорію; 7) опредѣленіе вѣса, стоимости, образца, наименованія монетъ и надписей на нихъ; 8) учрежденіе эмиссіонныхъ банковъ, изданіе законовъ о нихъ и обложеніе ихъ налогами; 9) опредѣленіе единицъ мѣръ и вѣсовъ; 10) окончательное опредѣленіе пограничныхъ линій отдѣльныхъ штатовъ, федеральнаго округа и національной территоріи съ предѣлами сосѣднихъ государствъ; 11) предоставленіе правительству полномочій объявлять войну, если нѣтъ возможности рѣшить дѣло третейскимъ судомъ или въ случаѣ его неуспѣха, и заключать миръ; 12) заключеніе трактатовъ и конвенцій съ иностранными державами въ ихъ окончательной формулировкѣ; 13) перенесеніе столицы союза; 14) предоставленіе штатамъ субсидіи въ случаѣ, предусмотрѣнномъ ст. 5; 15) законодательство по почтово-телеграфному вѣдомству федераціи; 16) принятіе мѣръ для обезпеченія безопасности границъ; 17) ежегодное опредѣленіе сухопутныхъ и морскихъ силъ; 18) изданіе законовъ объ организаціи арміи и флота; 19) согласіе или отказъ на введеніе въ страну иностранныхъ войскъ для производства военныхъ операцій; 20) мобилизація и пользованіе національной гвардіей или гражданской милиціей въ предусмотрѣнныхъ конституціей случаяхъ; 21) объявленіе одной или нѣсколькихъ мѣстностей національной территоріи на осадномъ положеніи, въ случаѣ вторженія иностранныхъ войскъ или вну-

треннихъ волненій, и изъявленіе согласія на введеніе осаднаго положенія или прекращеніе его исполнительной властью или отвѣтственными органами ея во время перерыва сессій; 22) регулированіе условій и способа выборовъ во всей странѣ на федеральныя должности; 23) изданіе федеральныхъ законовъ гражданскаго, торговаго и уголовнаго права и по судебному процессу; 24) изданіе единообразныхъ законовъ о натурализаціи; 25) установленіе и упраздненіе государственныхъ федеральныхъ должностей и опредѣленіе ихъ преимуществъ и окладовъ; 26) организація федеральнаго суда въ предѣлахъ ст. 55 и слѣдующихъ III раздѣла; 27) объявленіе амнистій; 28) смягченіе и наложеніе наказаній на федеральныхъ должностныхъ лицъ за служебные проступки; 29) изданіе законовъ о земляхъ и рудникахъ, составляющихъ собственность союза; 30) изданіе законовъ о муниципальной организаціи федеральнаго округа, а также о полиціи, о высшихъ учебныхъ заведеніяхъ и о другихъ учрежденіяхъ, кои будутъ находиться въ столицѣ въ вѣдѣніи союза; 31) подчиненіе спеціальному законодательству тѣхъ мѣстъ республиканской территоріи, кои необходимы для основанія арсеналовъ и другихъ учрежденій и зданій для федеральныхъ нуждъ; 32) опредѣленіе случаевъ выдачи преступниковъ между штатами; 33) декретированіе законовъ и необходимыхъ постановленій объ осуществленіи тѣхъ полномочій, кои находятся въ вѣдѣніи союза; 34) изданіе органическихъ законовъ для точнаго соблюденія конституціи; 35) отсрочиваніе и откладываніе своихъ сессій.

Ст. **35.** Къ компетенціи конгресса, равнымъ образомъ, но не исключительно, относится: 1) забота объ охраненіи конституціи и законовъ, а также принятіе всѣхъ мѣръ для удовлетворенія общественныхъ потребностей федеральнаго свойства; 2) попеченіе о развитіи въ странѣ частной корреспонденціи, искусствъ, наукъ, иммиграціи, земледѣлія, промышленности и торговли, разумѣется, въ такихъ предѣлахъ, чтобы не парализовать дѣятельности мѣстныхъ правительствъ; 3) учрежденіе въ штатахъ среднихъ и высшихъ учебныхъ заведеній, и 4) забота о развитіи средняго образованія въ федеральномъ округѣ.

Ст. **55.** Судебная власть союза будетъ осуществляться: Верховнымъ федеральнымъ судомъ, мѣстопребываніемъ коего будетъ столица республики, а также распредѣленными по всей территоріи республики федеральными судьями и судами, коихъ учредитъ конгрессъ.

Ст. **59.** Въ компетенцію верховнаго федеральнаго суда входитъ:—I. Исключительное производство и судъ въ первой инстанціи:—a) надъ президентомъ республики, за преступленія противъ общаго права и надъ министрами государства, въ случаяхъ, предусмотрѣнныхъ статьей 52;—b) надъ дипломатическими представителями, за преступленія противъ общаго права и за преступленія, влекущія за собой дисциплинарную отвѣтственность;—c) по поводу конфликтовъ, возникающихъ между союзомъ и штатами или между отдѣльными штатами;—d) по поводу тяжбъ и исковъ, возникающихъ между иностранными державами съ одной стороны и союзомъ или штатами съ другой;—e) по поводу споровъ: федеральныхъ судей и судебныхъ мѣстъ между собой или между ними и судами отдѣльныхъ штатовъ, между судьями и судами различныхъ штатовъ;—II. Рѣшеніе во второй инстанціи вопросовъ, разрѣшенныхъ федеральными судьями и судами, а также тѣхъ вопросовъ, о коихъ трактуетъ § 1 этой статьи и ст. 60;—III. Пересмотръ судебныхъ дѣлъ, въ порядкѣ статьи 81.

§ **1.** Окончательныя рѣшенія судовъ отдѣльныхъ штатовъ подлежатъ пересмотру верховнаго федеральнаго суда:—a) когда во время теченія дѣла возникаетъ вопросъ о дѣйствительности или примѣнимости федеральныхъ законовъ и договоровъ и если при томъ состоится противоположное рѣшеніе суда штата;—b) когда возникнетъ споръ о дѣйствительности законовъ или правительственныхъ актовъ штатовъ, которые противорѣчатъ конституціи и федеральнымъ законамъ, причемъ рѣшеніе суда штата признаетъ дѣйствительными оспариваемые законы и акты.

§ **2.** Федеральныя судебныя учрежденія въ тѣхъ случаяхъ, когда явится необходимость примѣнить законы штатовъ, будутъ совѣщаться съ личнымъ составомъ мѣстныхъ судовъ, и, наобо-

ротъ, судебныя учрежденія штатовъ, если представится надобность въ истолкованіи законовъ союза будутъ совѣщаться съ личнымъ составомъ федеральныхъ судовъ.

Ст. **60.** Къ вѣдѣнію федеральныхъ судей и судовъ относятся разборъ и рѣшеніе:—a) дѣлъ, въ коихъ одна изъ сторонъ основываетъ свой искъ или отвѣтъ на постановленіи федеральной конституціи;—b) всѣхъ дѣлъ, кои возникаютъ противъ союзнаго правительства или національнаго фиска и основаны на конституціонныхъ постановленіяхъ, законахъ и регламентахъ исполнительной власти или контрактахъ, заключенныхъ съ тѣмъ же правительствомъ;—c) дѣлъ, кои имѣютъ своимъ предметомъ вознагражденія, обратныя требованія, возмѣщенія ущерба и тому подобное и вчинаются союзнымъ правительствомъ противъ частныхъ лицъ, и наоборотъ;—d) тяжбъ между однимъ штатомъ и гражданами другого или между гражданами, принадлежащими къ различнымъ штатамъ, законы коихъ не одинаковы;—e) недоразумѣній между иностранными государствами и бразильскими гражданами;—f) дѣлъ, кои вчинаются иностранцами и основаны или на контрактахъ, заключенныхъ съ союзнымъ правительствомъ, или на конвенціяхъ и трактатахъ, заключенныхъ союзомъ съ другими націями;—g) вопросовъ, касающихся морского права и навигаціи, какъ по океану, такъ и по рѣкамъ и озерамъ страны;—h) вопросовъ, касающихся уголовнаго и гражданскаго международнаго права;—i) политическихъ преступленій.

§ **1.** Конгрессу запрещается ввѣрять федеральную юрисдикцію какому нибудь судебному органу штатовъ.

§ **2.** Приговоры и указы федеральной судебной власти исполняются судебными чиновниками союза, коимъ мѣстная полиція обязана, по ихъ требованію, оказывать свое содѣйствіе.

Ст. **61.** Постановленія судей и судовъ отдѣльнаго штата, въ предѣлахъ ихъ компетенціи, оканчиваютъ судебные процессы и споры, исключая 1) случаевъ habeas corpus, или 2) когда дѣло идетъ о наслѣдованіи иностранцевъ, если способъ наслѣ-

дованія не предусмотрѣнъ конвенціей или трактатомъ. Въ такихъ случаяхъ можетъ имѣть мѣсто пересмотръ постановленія верховнымъ федеральнымъ судомъ.

Ст. **62.** Судебныя мѣста штатовъ не могутъ ни вмѣшиваться въ дѣла, подлежащія вѣдѣнію федеральныхъ судовъ, ни отмѣнять, видоизмѣнять или пріостанавливать ихъ рѣшеній и распоряженій. И, наоборотъ, федеральное судебное вѣдомство не можетъ ни вмѣшиваться въ дѣла, подлежащія вѣдѣнію судовъ штатовъ, ни отмѣнять, видоизмѣнять или пріостанавливать ихъ рѣшеній и распоряженій, за исключеніемъ случаевъ, точно предусмотрѣнныхъ настоящей конституціей.

ОТДѢЛЪ ВТОРОЙ.

О штатахъ.

Ст. **63.** Каждый штатъ будетъ управляемъ согласно конституціи и тѣмъ законамъ, кои будутъ имъ приняты сообразно конституціоннымъ принципамъ союза.

Ст. **64.** Штатамъ принадлежатъ незанятые рудники и земли, лежащія на ихъ территоріи, съ предоставленіемъ въ пользованіе союза части территоріи, необходимой для обороны границъ, подъ военныя укрѣпленія и сооруженія и подъ федеральныя желѣзныя дороги.

Примѣчаніе. Національныя имущества, которыя болѣе не необходимы для нуждъ союза, переходятъ во владѣніе тѣхъ штатовъ, на территоріи которыхъ они расположены.

Ст. **65.** Штаты могутъ: 1) заключать между собой договоры и конвенціи, не имѣющіе политическаго характера (статья 48 п° 16); 2) пользоваться всякимъ полномочіемъ или правомъ, кои не отнимаются у нихъ на основаніи ясно выраженнаго или подразумѣваемаго положенія, заключающагося въ самомъ текстѣ конституціи.

Ст. **66.** Штатамъ запрещается: 1) отказывать союзу или отдѣльному союзному штату въ признаніи дѣйствительности до-

кументовъ общественнаго значенія и законодательнаго, административнаго или судебнаго характера; 2) не признавать монеты или выпуска въ обращеніе банковыхъ билетовъ на основаніи указа федеральнаго правительства; 3) вести или объявлять войну между собой или осуществлять право репрессій; 4) отказываться отъ выдачи уголовныхъ преступниковъ, требуемыхъ судебными властями другихъ штатовъ или федеральнаго округа, сообразно законамъ союза, кои касаются этого вопроса (ст. 34 п. 32).

Ст. **67.** Федеральный округъ, за исключеніемъ случаевъ, ясно выраженныхъ въ конституціи и федеральныхъ законахъ, управляется муниципальными властями.

Примѣчаніе. Расходы мѣстнаго характера въ столицѣ республики падаютъ исключительно на муниципальное управленіе.

ОТДѢЛЪ ЧЕТВЕРТЫЙ.

О бразильскихъ гражданахъ.

Ст. **69.** Бразильскими гражданами признаются: 1) лица, рожденныя въ Бразиліи, даже отъ отца-иностранца, но не состоящаго на службѣ у своего государства; 2) дѣти отца-бразильца и незаконныя дѣти матери-бразильянки, рожденныя за-границей, но постоянно проживающія въ республикѣ; 3) дѣти отца-бразильца, находящагося за-границей на службѣ у республики, хотя они и не будутъ постоянно проживать въ предѣлахъ республики; 4) иностранцы, кои, находясь въ Бразиліи съ 15 Ноября 1889 года, не заявятъ въ теченіе шести мѣсяцевъ, послѣ того какъ войдетъ въ силу эта конституція, о намѣреніи сохранить свою принадлежность къ родной національности; 5) иностранцы, владѣющіе въ Бразиліи недвижимыми имуществами и женатые на бразильянкахъ или имѣющіе дѣтей-бразильцевъ, если они постоянно живутъ въ Бразиліи, исключая тѣхъ случаевъ, когда

они заявляютъ о своемъ нежеланіи мѣнять національность; 6) иностранцы, натурализованные всякимъ инымъ образомъ.

Ст. **72.** Неприкосновенность правъ, охраняющихъ свободу, индивидуальную безопасность и собственность, гарантирована конституціей какъ для бразильцевъ, такъ и для иностранцевъ, живущихъ въ странѣ, въ слѣдующихъ предѣлахъ.

§ 25. Открытія въ области промышленности составляютъ собственность ихъ изобрѣтателей: законъ даетъ имъ временныя привилегіи, конгрессъ же можетъ опредѣлить имъ соотвѣтствующее вознагражденіе, если найдетъ полезнымъ распространеніе ихъ изобрѣтеній.

Ст. **73.** Всѣмъ бразильскимъ гражданамъ доступны гражданскія и военныя государственныя должности, подъ условіемъ соблюденія установленныхъ закономъ требованій спеціальныхъ познаній; совмѣщеніе должностей не разрѣшается.

ОТДѢЛЪ ПЯТЫЙ.

Общія положенія.

Ст. **86.** Каждый бразилецъ обязанъ, въ предѣлахъ федеральныхъ законовъ, служить въ войскахъ для защиты отечества и конституціи.

Ст. **87.** Федеральная армія слагается изъ контингентовъ, которые обязаны назначить и поставить штаты и федеральный округъ, согласно закону, ежегодно опредѣляющему количество военныхъ силъ:

§ 1. Общая организація арміи будетъ опредѣлена федеральнымъ закономъ, сообразно п. 18 ст. 34.

5. Канада [1]).

Актъ объ уніи Канады, Новой-Шотландіи и Новаго-Брауншвейга, объ управленіи ихъ и о другихъ связанныхъ съ симъ предметахъ, 29 Марта 1867 года.

(30 and 31 Vict. c. 3).

IV. Власть законодательная.

Палата общинъ.

Ст. **41.** Впредь до измѣненія сего правила парламентомъ Канады, всѣ дѣйствующіе въ отдѣльныхъ провинціяхъ, въ моментъ образованія союза, законы, касающіеся слѣдующихъ предметовъ: управомоченности и неуправомоченности лицъ на избраніе и участіе въ засѣданіяхъ и рѣшеніяхъ въ качествѣ членовъ палаты, собранія или законодательнаго собранія въ отдѣльныхъ провинціяхъ; избирателей при выборѣ этихъ членовъ; присяги избирателей: должностныхъ по производству выборовъ лицъ, ихъ правъ и обязанностей; производства выборовъ; сроковъ, въ теченіе которыхъ могутъ продолжаться выборы; разслѣдованія спорныхъ выборовъ и производства такового; вакантности мѣстъ членовъ и разсылки новыхъ повѣстокъ, въ случаѣ вакантности мѣстъ, исключая распущенія,—будутъ примѣняемы къ избранію членовъ палаты общинъ отъ каждой изъ отдѣльныхъ провинцій, по принадлежности. При этомъ, пока парламентъ Канады не постановитъ иначе, во время выборовъ члена палаты общинъ отъ дистрикта Альгома, сверхъ лицъ, имѣющихъ избирательныя права по закону провинціи Канады, правомъ голоса будетъ пользоваться всякій британскій подданный мужского пола, имѣющій не менѣе 21 года отъ роду и состоящій домохозяиномъ.

---

[1]) См. Англія, стр. 93.

V. Провинціональныя конституціи.

Власть исполнительная.

Ст. **90.** Слѣдующія положенія настоящаго акта относительно канадскаго парламента, а именно: постановленія о бюджетныхъ и налоговыхъ билляхъ, о внесеніи денежныхъ предложеній, о санкціи биллей, о неодобреніи актовъ и о представленіи на благоусмотрѣніе задержанныхъ биллей,—будутъ распространяться на законодательные органы отдѣльныхъ провинцій, какъ если бы эти постановленія здѣсь были воспроизведены и сдѣланы дословно примѣнимыми къ даннымъ провинціямъ и ихъ законодательнымъ органамъ; при этомъ надлежитъ лишь повсюду замѣнять генералъ-губернатора намѣстникомъ-губернаторомъ провинціи, королеву и государственнаго секретаря генералъ-губернаторомъ, одинъ годъ подставлять вмѣсто двухъ, и провинцію—вмѣсто Канады.

VI. Распредѣленіе законодательной власти.

Власть парламента.

Ст. **91.** Королева можетъ, съ совѣта и съ согласія сената и палаты общинъ, издавать законы для мира, порядка и добраго управленія Канады, касательно всѣхъ тѣхъ предметовъ, которые не входятъ въ разрядъ дѣлъ, настоящимъ актомъ исключительно предоставленныхъ законодательнымъ органамъ провинцій; для большей ясности, но не для того, чтобы ограничить кругъ понятій, упоминаемыхъ въ настоящей статьѣ, симъ провозглашается, что (каковы бы ни были постановленія настоящаго акта) исключительная законодательная власть канадскаго парламента распространяется на всѣ предметы, входящіе въ разряды дѣлъ, ниже упомянутыхъ, а именно:

1. государственный долгъ и государственная собственность;
2. установленіе правилъ относительно торговли и обмѣна;
3. сборъ денегъ путемъ всякихъ способовъ и системъ обложенія;

4. займы за счетъ государственнаго кредита;
5. почтовое дѣло;
6. переписи и статистика;
7. милиція, военная и морская служба и государственная оборона;
8. установленіе и производство жалованія и вознагражденія гражданскимъ и инымъ чинамъ канадскаго управленія;
9. бакены, буи, маяки, песчаные острова;
10. мореплаваніе и судоходство;
11. карантины, устройство и содержаніе морскихъ госпиталей;
12. рыболовство на морскихъ берегахъ и внутри страны;
13. средства сообщенія между какой-либо провинціей и всякой британской или иностранной страною или между провинціями;
14. денежное обращеніе и чеканка монеты;
15. банки, учрежденіе банковъ и выпускъ бумажныхъ денегъ;
16. сберегательныя кассы;
17. вѣсы и мѣры;
18. векселя и заемныя письма;
19. проценты;
20. законный ростъ;
21. банкротство и несостоятельность;
22. патенты на изобрѣтенія и открытія;
23. авторскія права;
24. индійцы и земли, предоставленныя индійцамъ;
25. натурализація и иностранцы;
26. бракъ и разводъ;
27. уголовные законы, за исключеніемъ устройства уголовныхъ судовъ, но включая производство по уголовнымъ дѣламъ;
28. устройство, содержаніе и управленіе исправительныхъ домовъ;
29. такія дѣла, которыя особо изъяты настоящимъ актомъ изъ числа тѣхъ, кои предоставлены исключительно законодательнымъ органамъ провинцій.

Ни одинъ изъ предметовъ, входящихъ въ разряды дѣлъ, перечисленныхъ въ настоящей статьѣ, не будетъ почитаться

входящимъ въ составъ разряда дѣлъ мѣстнаго или частнаго характера, обнимаемаго перечнемъ разрядовъ дѣлъ, предоставленныхъ настоящимъ актомъ исключительно законодательнымъ органамъ провинцій.

Исключительныя права законодательныхъ органовъ провинцій.

Ст. **92.** Въ каждой провинціи законодательные органы могутъ исключительно издавать законы относительно всѣхъ предметовъ, входящихъ въ разряды дѣлъ, перечисляемыхъ ниже:

1. измѣненіе, время отъ времени, каковы бы ни были постановленія настоящаго акта, конституціи провинціи, за исключеніемъ того, что касается должности намѣстника губернатора;

2. прямое обложеніе въ провинціи въ цѣляхъ полученія доходовъ для нуждъ провинціи;

3. заемъ денегъ за счетъ кредита провинціи;

4. установленіе и содержаніе провинціальныхъ должностей, уплата жалованія и вознагражденія провинціальнымъ должностнымъ лицамъ;

5. управленіе и продажа государственныхъ земель, принадлежащихъ провинціи, и строительнаго и иного лѣса въ нихъ;

6. устройство, содержаніе и управленіе государственныхъ тюремъ и исправительныхъ домовъ въ провинціи и для провинціи;

7. устройство, содержаніе и управленіе больницъ, убѣжищъ, благотворительныхъ и богоугодныхъ заведеній въ провинціи и для провинціи, за исключеніемъ морскихъ госпиталей;

8. муниципальныя учрежденія въ провинціи;

9. лавки, общественныя залы, питейные дома, аукціоны и иные патенты въ цѣляхъ полученія доходовъ на провинціальныя, мѣстныя или муниципальныя нужды;

10. мѣстныя работы и предпріятія, за исключеніемъ слѣдующихъ разрядовъ:

а) пароходныя линіи или иное судоходство, желѣзныя дороги, каналы, телеграфы и иныя работы и предпріятія, соеди-

няющія одну провинцію съ другою провинціею или другими провинціями, или простирающіяся за предѣлы провинціи;

в) пароходныя линіи, соединяющія провинцію со всякою британскою или чужою страною;

с) такія работы, которыя, хотя и находятся на территоріи провинціи, но признаны канадскимъ парламентомъ, до или послѣ ихъ выполненія, полезными для Канады или для двухъ или болѣе провинцій;

11. учрежденіе компаній, преслѣдующихъ провинціальныя задачи;

12. обрядъ брака въ провинціи;

13. право собственности и гражданскія права въ провинціи;

14. отправленіе правосудія въ провинціи, включая сюда учрежденіе, содержаніе и устройство провинціальныхъ судовъ, гражданскихъ и уголовныхъ, а равно производство по гражданскимъ дѣламъ въ этихъ судахъ;

15. наложеніе наказаній, путемъ штрафовъ, карательныхъ мѣръ и заключенія, въ видахъ приведенія въ исполненіе всякаго закона провинціи, касающагося предметовъ, входящихъ въ разрядъ дѣлъ, перечисленныхъ въ настоящей статьѣ;

16. вообще всѣ дѣла чисто мѣстнаго или частнаго характера въ провинціи.

Воспитаніе.

Ст. **93.** Въ каждой провинціи и для каждой изъ нихъ законодательный органъ исключительно имѣетъ право издавать законы касательно воспитанія, согласно и соотвѣтственно съ слѣдующими постановленіями:

1. Ничто въ такихъ законахъ не должно наносить ущерба какимъ либо правамъ и привилегіямъ относительно школъ отдѣльныхъ исповѣданій, которыя принадлежатъ по закону провинціи, въ моментъ соединенія, какому либо классу лицъ.

2. Всѣ права, привилегіи и обязанности, дарованныя и наложенныя закономъ, въ моментъ соединенія, въ Верхней Канадѣ въ пользу отдѣльныхъ школъ и школьныхъ попечи-

тельствъ римско-католическихъ подданныхъ королевы, будутъ продолжать распространяться на нихъ, а также распространяются и на диссидентскія школы протестантскихъ и римско-католическихъ подданныхъ королевы въ Квебекѣ.

3. Если въ какой либо провинціи существуетъ по закону въ моментъ соединенія система отдѣльныхъ или диссидентскихъ школъ, или таковая будетъ впослѣдствіи основана законодательнымъ органомъ провинціи,—то провинціи принадлежитъ право апелляціи генералъ-губернатору въ совѣтѣ на всякій актъ и постановленіе всякой провинціальной власти, затрагивающіе права и привилегіи протестантскаго или римско-католическаго меньшинства подданныхъ королевы въ области воспитанія.

4. Въ томъ случаѣ, если подобный провинціальный законъ не будетъ изданъ, а необходимость его изданія, въ развитіе и исполненіе постановленій настоящаго раздѣла, будетъ признана генералъ-губернаторомъ въ совѣтѣ, или если какое-либо рѣшеніе генералъ-губернатора въ совѣтѣ по апелляціи, поданной въ силу постановленій даннаго раздѣла, не приводится въ исполненіе подлежащей провинціальной властью,—то въ подобныхъ случаяхъ, и притомъ постольку, поскольку того требуютъ обстоятельства въ каждомъ отдѣльномъ случаѣ,—канадскій парламентъ можетъ издавать свои особые законы въ развитіе и для исполненія какъ постановленій настоящаго раздѣла, такъ и всякаго рѣшенія, постановляемаго на основаніи послѣдняго—генералъ-губернаторомъ въ совѣтѣ.

Единообразіе законовъ въ Онтаріо, Новой-Шотландіи и Новомъ-Брауншвейгѣ.

Ст. **94.** Не взирая на противорѣчивыя постановленія, содержащіяся въ настоящемъ актѣ, канадскій парламентъ можетъ принять мѣры въ цѣляхъ установленія единообразія всѣхъ законовъ или частей законовъ въ Онтаріо, Новой-Шотландіи и Новомъ-Брауншвейгѣ, касающихся собственности, гражданскихъ правъ и единообразія производства во всѣхъ судахъ или какомъ-либо одномъ судѣ этихъ трехъ провинцій; по изданіи какого-

либо акта по этому предмету, право канадскаго парламента издавать законы по вопросамъ, упомянутымъ въ настоящемъ актѣ, не можетъ быть ограничено, не взирая ни на какое противорѣчащее постановленіе послѣдняго; однако, всякій актъ канадскаго парламента, направленный къ установленію указаннаго единообразія, получаетъ силу въ провинціи лишь послѣ того, какъ онъ принятъ и утвержденъ законодательнымъ органомъ этой провинціи.

Земледѣліе и иммиграція.

Ст. **95.** Законодательный органъ каждой провинціи можетъ вырабатывать законы о земледѣліи и иммиграціи въ предѣлахъ данной провинціи; настоящимъ актомъ объявляется, что канадскій парламентъ можетъ, время отъ времени, издавать законы о земледѣліи и иммиграціи во всѣхъ провинціяхъ или одной изъ нихъ въ отдѣльности; всякій законъ, изданный законодательнымъ органомъ провинціи относительно земледѣлія и иммиграціи, имѣетъ силу лишь до тѣхъ поръ и постольку, поскольку онъ не противорѣчитъ какому-либо акту канадскаго парламента.

VII. Судебная организація.

Ст. **101.** Канадскій парламентъ можетъ, не взирая на противоположныя постановленія, содержащіяся въ настоящемъ актѣ, принимать, когда того потребуютъ обстоятельства, мѣры, способствующія учрежденію, содержанію и организаціи общаго для всей Канады аппеляціоннаго суда и установленію дополнительныхъ судовъ въ цѣляхъ наилучшаго исполненія законовъ Канады.

VIII. Доходы, долги, активъ, налоги.

Ст. **102.** Всѣ налоги и доходы, право на взиманіе которыхъ, до и въ моментъ образованія союза, законодательными органами Канады, Новой-Шотландіи, Новаго-Брауншвейга было удержано за собой,—кромѣ тѣхъ, право взиманія которыхъ

настоящимъ актомъ предоставлено законодательнымъ органамъ провинціи, или которые будутъ получаться ими сообразно спеціальнымъ полномочіямъ, предоставляемымъ имъ настоящимъ актомъ, — составляютъ консолидированный доходный фондъ, предназначаемый на государственныя надобности Канады, въ порядкѣ и во исполненіе постановленій настоящаго акта о налогахъ.

Ст. **103.** Консолидированный доходный фондъ Канады идетъ на покрытіе расходовъ, издержекъ и статей расхода по сбору, управленію и взиманію фонда; всѣ эти издержки образуютъ первую статью расхода изъ даннаго фонда и подлежатъ, впредь до измѣненія сего правила парламентомъ, пересмотру и провѣркѣ въ предѣлахъ, предписываемыхъ генералъ-губернаторомъ въ совѣтѣ.

Ст. **104.** Ежегодная уплата процентовъ по государственнымъ долгамъ различныхъ провинцій Канады, Новой-Шотландіи и Новаго-Брауншвейга, имѣвшимся при образованіи союза, составляетъ вторую статью расхода изъ консолидированнаго фонда Канады.

Ст. **105.** Впредь до измѣненія канадскимъ парламентомъ, вознагражденіе генералъ-губернатора опредѣляется въ 10,000 фунтовъ стерлинговъ, по курсу Соединеннаго королевства Великобританіи и Ирландіи; сумма эта будетъ выплачиваться изъ консолидированнаго доходнаго фонда Канады и образуетъ третью статью расхода изъ этого фонда.

Ст. **106.** Въ виду различныхъ расходовъ, которые возлагаетъ настоящій актъ на консолидированный фондъ Канады, фондъ этотъ парламентомъ Канады обращается на государственныя нужды.

Ст. **107.** Всѣ капиталы, кассовая наличность, банковые балансы и цѣнности, принадлежащія—при образованіи союза,—каждой провинціи, помимо изъятій, въ настоящемъ актѣ перечисляемыхъ, становятся собственностью Канады и вычитаются изъ суммы долговъ, лежащихъ, при образованіи союза, на каждой провинціи.

Ст. **108.** Общественныя работы и государственная собственность каждой провинціи, перечисленныя въ третьемъ добавленіи къ настоящему акту, принадлежатъ Канадѣ.

Ст. **109.** Всѣ земли, рудники, минеральныя богатства и королевскіе запасы, принадлежавшіе различнымъ провинціямъ Канады, Новой-Шотландіи и Новаго-Брауншвейга—при образованіи союза,—а также и всѣ денежныя суммы, подлежавшія срочной уплатѣ за эти земли, рудники, минеральныя богатства и королевскіе запасы, принадлежатъ различнымъ провинціямъ Онтаріо, Квебеку, Новой-Шотландіи и Новому-Брауншвейгу, въ предѣлахъ которыхъ они расположены или взыскиваются, причемъ размѣры ихъ сообразуются съ тѣми статьями расходовъ, на которыя они предназначаются, и съ прочими нуждами провинціи.

Ст. **110.** Сумма актива, соотвѣтствующаго частямъ государственнаго долга, возложеннаго на долю каждой провинціи, принадлежитъ этой провинціи.

Ст. **111.** Канада отвѣтственна за долги и обязательства каждой провинціи, лежащіе на послѣдней при образованіи союза.

Ст. **117.** Различныя провинціи удерживаютъ за собой всѣ тѣ предметы ихъ государственной собственности, относительно которыхъ въ настоящемъ актѣ не содержится иного распоряженія, причемъ Канада имѣетъ право занимать тѣ государственныя земли или владѣнія, которыя окажутся нужными для укрѣпленій или защиты страны.

Ст. **118.** Канада обязана уплачивать ежегодно различнымъ провинціямъ—на предметъ содержанія ихъ правительства и законодательныхъ органовъ—слѣдующія суммы: Онтаріо—80.000 фунтовъ стерлинговъ, Квебеку—70.000, Новой-Шотландіи—60.000, Новому-Брауншвейгу—50.000. Каждая провинція имѣетъ право на ежегодное вспомоществованіе въ размѣрѣ 80 центовъ на душу населенія, размѣры коего установлены переписью 1861 г., а въ Новой-Шотландіи и Новомъ-Брауншвейгѣ—каждой послѣдующей десятилѣтней переписью, до

*

тѣхъ поръ, пока населеніе каждой изъ этихъ двухъ провинцій не достигнетъ 40.000 душъ, послѣ чего сумма вспомоществованія болѣе не измѣняется. Эти вспомоществованія освобождаютъ Канаду отъ какихъ-либо иныхъ требованій; они уплачиваются каждой провинціи впередъ по полугодіямъ. Канадское правительство удерживаетъ, однако, изъ этихъ вспомоществованій, съ каждой провинціи всѣ суммы, взимаемыя въ качествѣ процентовъ по государственному долгу данной провинціи, если только долгъ этотъ превышаетъ различныя суммы, указанныя въ настоящемъ актѣ.

Ст. **122.** Таможенные и акцизные законы каждой провинціи остаются въ силѣ, согласно постановленіямъ настоящаго акта, впредь до измѣненія ихъ канадскимъ парламентомъ.

Ст. **126.** Налоги и доходы, право на взиманіе которыхъ, при образованіи союза, удержано законодательными органами Канады, Новой-Шотландіи и Новаго-Брауншвейга за собою, и которые сохраняются настоящимъ актомъ за правительствами или законодательными органами провинцій, а также и всѣ налоги и доходы, взимаемые ими въ силу особыхъ полномочій, предоставленныхъ имъ настоящимъ актомъ, образуютъ въ каждой провинціи консолидированный доходный фондъ, обращаемый на государственныя нужды провинціи.

6. Мексика.

Мексиканская Конституція (2 Февраля 1857 года).

ОТДѢЛЪ ПЕРВЫЙ.

Разд. II—о мексиканцахъ.

Ст. **30.** Мексиканцами считаются: 1. Всѣ тѣ, кои родились отъ отца мексиканца на территоріи республики или внѣ ея. 2. Иностранцы, натурализованные согласно федеративнымъ законамъ. 3. Иностранцы, кои пріобрѣли въ республикѣ недвижимое имущество и кои имѣютъ дѣтей мексиканцевъ, если только они не изъявляютъ намѣренія сохранить свою національность [1]).

[1]) Принципы конституціи относительно натурализаціи развиваются и примѣняются закономъ 28 Мая 1886 года объ иностранцахъ (разборъ въ Annuaire, 1888 г. стр. 922).

ОТДѢЛЪ ВТОРОЙ.

Разд. I—о національномъ суверенитетѣ и о формѣ правленія.

Ст. **41.** Народъ осуществляетъ свой суверенитетъ черезъ посредство союзныхъ властей въ дѣлахъ, относящихся къ ихъ компетенціи, и черезъ посредство властей штатовъ—во всемъ, что касается внутренняго правленія послѣднихъ, въ предѣлахъ, установленныхъ настоящей федеральной конституціей и частными конституціями отдѣльныхъ штатовъ, которыя ни въ коемъ случаѣ не могутъ нарушать основныхъ положеній союзнаго договора.

ОТДѢЛЪ ТРЕТІЙ.

Разд. I—о власти законодательной.

Ст. **72.** Конгрессъ имѣетъ право:—I. Принимать новые штаты или территоріи въ федеральный союзъ, включая ихъ въ составъ націи.—II. Преобразовывать территоріи въ штаты, если ихъ населеніе достигаетъ цифры 80,000 человѣкъ, и если они обладаютъ признаками, необходимыми для признанія ихъ политическаго существованія.—III. Создавать новые штаты въ предѣлахъ, существующихъ при слѣдующихъ условіяхъ: 1° чтобы часть или части территоріи, которыя просятъ о преобразованіи ихъ въ штаты, имѣли minimum 120,000 человѣкъ населенія; 2° чтобы было доказано передъ лицомъ конгресса, что эти территоріи имѣютъ достаточно данныхъ для того, чтобы удостовѣрить свое политическое существованіе; 3° чтобы было выслушано мнѣніе законодательныхъ собраній штатовъ, въ вѣдѣніи которыхъ находятся эти территоріи, по вопросу о преимуществахъ и неудобствахъ созданія новаго штата, причемъ ихъ доклады по этому вопросу должны быть представлены въ теченіе 6-ти мѣсяцевъ со дня, въ который имъ было вручено сообщеніе; 4° чтобы, равнымъ образомъ, была выслушана феде-

ративная исполнительная власть, которая должна представить свой докладъ въ теченіе 7 дней, считая съ момента, когда къ ней былъ предъявленъ запросъ; 5° чтобы созданіе новаго штата было вотировано двумя третями присутствующихъ въ обѣихъ палатахъ депутатовъ и сенаторовъ; 6° чтобы рѣшеніе конгресса было ратификовано большинствомъ законодательныхъ собраній штатовъ, на основаніи копій документовъ и при условіи, что законодательныя собранія штатовъ, относительно территоріи которыхъ вынесено рѣшеніе, дали свое согласіе; 7° если законодательныя собранія штатовъ, относительно территоріи которыхъ вынесено рѣшеніе, не дали своего согласія, то ратификація, о которой говоритъ предшествующій пунктъ, должна быть вотирована двумя третями законодательныхъ собраній другихъ штатовъ [1]). — IV. Опредѣлять окончательно границы штатовъ, разрѣшая разногласія, которыя могутъ между ними возникнуть относительно черты разграниченія ихъ территорій, и не допуская, чтобы эти разногласія получили характеръ спора. — V. Измѣнять мѣстопребываніе верховныхъ властей союза [2]). — VI. Устанавливать внутреннее управленіе федеральнаго округа и территорій, принимая за основаніе народное избраніе гражданами государственныхъ, муниципальныхъ и судебныхъ властей и ассигнуя средства для обезпеченія мѣстныхъ должностныхъ лицъ. — VII. Одобрять бюджетъ расходовъ федераціи, который должна ежегодно представлять ему исполнительная власть, и вотировать необходимые для покрытія этого бюджета налоги [3]). — VIII. Опредѣлять основанія, на которыхъ исполнительная власть можетъ заключать займы отъ имени націи, одобрять эти займы [4]), разсматривать и утверждать употребленіе національнаго долга [5]). — IX. Устанавливать тарифы для иностранныхъ товаровъ и препятствовать, посредствомъ общихъ мѣръ, установленію тягостныхъ ограниченій въ торговлѣ между

---

[1]) Весь пунктъ III измѣненъ закономъ 13 Ноября 1874 года.

[2]) См. ст. 71, лит. G.

[3]) См. ст. 69, 70 и 72, лит. A., п° VI, по изданію барона Нольде.

[4]) См. ст. 70.

[5]) Законы 14 Іюня 1883 года и 22 Іюня 1886 года.

штатами.—X. Издавать обязательные для всей республики своды законовъ, относительно рудниковъ, торговли и банковыхъ учрежденій [1]).—XI. Создавать и упразднять государственныя федеральныя должности, устанавливать, увеличивать или уменьшать присвоенное имъ содержаніе.—XII и XIII. Отмѣнены.—XIV. Объявлять войну на основаніи рапорта, представляемаго исполнительной властью.—XV. Устанавливать порядокъ выдачи каперскихъ свидѣтельствъ, издавать законы, согласно которымъ объявляются полезными или вредными морскіе и сухопутные призы, и издавать законы, касающіеся морского права въ мирное и военное время.—XVI и XVII. Отмѣнены.—XVIII. Набирать и содержать армію и флотъ союза и устанавливать ихъ организацію и порядокъ службы [2]).—XIX. Создавать регламенты, касающіеся организаціи, вооруженія и дисциплины національной гвардіи, предоставляя гражданамъ, которые входятъ въ ея составъ, право избирать своихъ начальниковъ и офицеровъ, а штатамъ озаботиться объ обученіи своей національной гвардіи, сообразно съ дисциплиной, предписываемой вышеуказанными регламентами.—XX. Отмѣнена.—XXI. Составлять законы о натурализаціи [3]), колонизаціи [4]) и правахъ гражданина.—XXII. Составлять законы относительно общихъ путей сообщенія и почтъ [5]).—XXIII. Учреждать монетные дворы, опредѣлять курсъ монетъ республики и иностранныхъ, выбирать и устанавливать систему мѣръ и вѣсовъ [6]).—XXIV. Устанавливать правила о занятіи и отчужденіи необрабатываемыхъ земель и о ихъ стоимости [7]).—XXV. Даровать амнистію за преступленія, подле-

---

[1]) Пунктъ X измѣненъ закономъ 14 Декабря 1883 года.

[2]) Законъ 28 Іюня 1881 года объ организаціи арміи и приказъ по арміи отъ 6 Декабря 1882 года (3771 статья).

[3]) См. примѣчаніе къ ст. 30.

[4]) Законъ 15 Декабря 1883 года о размежеваніи необработанныхъ земель и о колонизаціи.

[5]) Законъ 16 Декабря 1881 года о регламентаціи желѣзныхъ дорогъ, телеграфовъ и телефоновъ. Почтовый уставъ 18 Апрѣля 1883 года.

[6]) Законъ 3 Іюля 1885 года, который подготовляетъ къ 1 Января 1889 года введеніе метрической и десятичной системъ.

[7]) См. выше примѣчаніе къ п. XXI.

жащія вѣдѣнію федеральныхъ судовъ.—XXVI. Жаловать вознагражденія въ уваженіе высокихъ заслугъ, оказанныхъ отечеству или человѣчеству [1]).—XXVII. Откладывать на тридцать присутственныхъ дней первый періодъ очередныхъ сессій [2]).—XXVIII. Устанавливать свой внутренній регламентъ, принимать необходимыя мѣры, чтобы созвать отсутствующихъ депутатовъ, и налагать взысканія на присутствующихъ депутатовъ за ошибки и упущенія.—XXIX. Составлять органическій законъ счетной палаты.—XXX. Составлять всѣ необходимые законы для того, чтобы сдѣлать дѣйствительными прежнія полномочія и всѣ другія полномочія, предоставленныя союзнымъ властямъ настоящей конституціей.—XXXI. Назначать (въ соединенномъ собраніи обѣихъ палатъ) президента республики, имѣющаго значеніе преемника президента или временнаго президента въ случаѣ утраты конституціоннымъ президентомъ своихъ полномочій. Существуетъ, равнымъ образомъ, званіе замѣстителя преемника президента и временнаго президента, если послѣднихъ не окажется налицо.—XXXII. Постановлять рѣшенія по просьбамъ объ отпускѣ, которыя можетъ представить президентъ.—XXXIII. Постановлять рѣшенія относительно отставки президента республики и чиновъ верховной судебной палаты [3]).

Раздѣлъ III.

О судебной власти.

Ст. **90.** Осуществленіе судебной власти федерацій возлагается на верховную судебную палату и на окружные и участковые суды.

Ст. **97.** Федеральные суды имѣютъ въ своемъ вѣдѣніи: I. Всѣ разногласія, возникающія при исполненіи и примѣненіи федеральныхъ законовъ, за исключеніемъ случаевъ, когда ихъ примѣненіе касается частныхъ интересовъ, подсудность кото-

[1]) Пунктъ XXVI измѣненъ закономъ 2 Іюля 1882 года.

[2]) См. ст. 62, по изданію барона Нольде.

[3]) Пункты XXXI, XXXII и XXXIII добавлены закономъ 24 Апрѣля 1896 года.

рыхъ принадлежитъ судамъ общаго права штатовъ, федеральнаго округа и территоріи нижней Калифорніи [1]). II. Разногласія изъ области морского права. III. Споры, въ которыхъ одной изъ сторонъ является федерація. IV. Споры, возникающіе между двумя или нѣсколькими штатами. V. Споры, возникающіе между штатомъ и однимъ или нѣсколькими гражданами другого штата. VI. Разногласія въ области гражданскаго и уголовнаго права, возникающія вслѣдствіе договоровъ, заключенныхъ съ иностранными державами. VII. Дѣла, касающіяся дипломатическихъ агентовъ и консуловъ.

Ст. **98.** Верховной судебной палатѣ въ первой инстанціи принадлежитъ разборъ всѣхъ споровъ, которые возникаютъ между штатами и въ которыхъ союзъ выступаетъ въ качествѣ стороны.

Ст. **99.** Равнымъ образомъ, верховной судебной палатѣ принадлежитъ рѣшеніе вопросовъ о подсудности, возникающихъ между федеральными судами, между ними и судами штатовъ и между судами разныхъ штатовъ.

Ст. **100.** Въ другихъ случаяхъ, поименованныхъ въ ст. 97, верховная судебная палата выступаетъ въ качествѣ апелляціонной инстанціи или какъ судъ послѣдней инстанціи, сообразно съ градаціей, установленной закономъ для компетенціи окружныхъ и участковыхъ судовъ.

Ст. **101.** Федеральные суды разрѣшаютъ всѣ разногласія, которыя могутъ возникуть: I. По поводу законовъ или распоряженій какой либо власти, нарушающихъ гарантіи личности. II. По поводу законовъ и актовъ федеральной власти, усѣкающихъ или ограничивающихъ суверенитетъ штатовъ. III. По поводу законовъ или актовъ властей штатовъ, вторгающихся въ сферу вѣдѣнія федеральной власти.

---

[1]) Съ 12 Декабря 1884 г. существуютъ 2 территоріи. См. выше примѣчаніе къ ст. 43. Этотъ пунктъ ст. 97 измѣненъ закономъ 29 Мая 1884 года.

ОТДѢЛЪ ПЯТЫЙ.

О штатахъ федераціи.

Ст. **110.** Штаты могутъ путемъ дружественныхъ конвенцій опредѣлять свои границы, но эти опредѣленія могутъ имѣть значеніе только съ одобренія союзнаго конгресса.

Ст. **111.** Штаты не могутъ ни въ какомъ случаѣ: I. Заключать союзъ, договоръ или коалицію съ другимъ штатомъ или съ иностранными державами. Изъ этого правила исключаются коалиціи, которыя могутъ заключать пограничные штаты для наступательныхъ и оборонительныхъ войнъ съ дикими народами. II. Выдавать каперскія свидѣтельства и свидѣтельства на право репрессалій. III. Чеканить монету, выпускать бумажныя деньги, накладывать печати на гербовую бумагу. IV. Затруднять тягостными условіями транзитъ людей и товаровъ, которые провозятся черезъ ихъ территорію. V. Затруднять или препятствовать, прямо или косвенно, ввозу или вывозу товаровъ національной и иностранной промышленности изъ предѣловъ ихъ территоріи. VI. Облагать обращеніе и потребленіе товаровъ и произведеній національной и иностранной промышленности, налогами и пошлинами, взимаемыми чрезъ посредство мѣстныхъ таможенъ, инспекторскихъ учрежденій, общихъ регистровъ и обязательнаго требованія документовъ на право торговли. VII. Обнародывать или оставлять въ силѣ законы и фискальныя положенія, которые могутъ приводить къ разницѣ въ обложеніи между одинаковыми мѣстными произведеніями и другими подобными же продуктами различнаго происхожденія, въ силу національнаго или иностраннаго происхожденія товаровъ. VIII. Выпускать свидѣтельства государственнаго долга въ иностранной валютѣ или внѣ предѣловъ національной территоріи. IX. Вступать непосредственно въ сношенія съ иностранными правительствами или заключать взаимныя обязательства съ заграничными обществами или частными лицами-иностранцами, когда дѣло идетъ о выпускѣ

бумагъ и облигацій на предъявителя, или съ передачей долга путемъ надписи на оборотѣ.

(Эта статья измѣнена и дополнена законами 1 Мая 1896 года и 18 Декабря 1901 г.).

Ст. **112.** Тѣмъ болѣе они не могутъ, безъ соизволенія конгресса союза: I. Устанавливать вѣсовыхъ пошлинъ (съ тонны) или другихъ портовыхъ пошлинъ, а также налагать сборы и налоги на ввозимые и вывозимые товары. II. Содержать въ какое бы то ни было время постоянныя войска или военныя суда. III. Самостоятельно объявлять войну иностранной державѣ. Однако же, изъ этого исключаются случаи вторженія непріятеля, или неизбѣжной природной опасности, когда необходимо принять мѣры безъ всякаго замедленія. Въ такихъ случаяхъ немедленно дѣлается докладъ президенту республики.

Ст. **114.** Губернаторы штатовъ обязаны публиковать федеральные законы [1]) и заботиться объ ихъ исполненіи. Исключительное право федераціи составляетъ обложеніе ввозимыхъ, вывозимыхъ и перевозимыхъ черезъ національную территорію товаровъ, также какъ и регулированіе во всякое время или запрещеніе по мотивамъ полицейской безопасности обращенія внутри республики всѣхъ категорій продуктовъ и товаровъ всѣхъ производствъ, но съ тѣмъ условіемъ, однако, что федерація не можетъ устанавливать въ округахъ и территоріяхъ законовъ и налоговъ, предусмотрѣнныхъ пунктами V и VI ст. 111.

(Эта статья измѣнена закономъ 1 Мая 1896 г.).

Ст. **115.** Въ каждомъ штатѣ федераціи должны господствовать полная вѣра и довѣріе къ государственнымъ актамъ, зарегистрированнымъ документамъ и судебному производству всѣхъ другихъ штатовъ. Конгрессъ при посредствѣ общихъ законовъ можетъ предписать способъ повѣрки упомянутыхъ актовъ, документовъ и судопроизводства и опредѣлить ихъ законное значеніе.

---

[1]) Федеральный законъ считается обнародованнымъ послѣ опубликованія его въ оффиціальной газетѣ федераціи.

ОТДѢЛЪ ШЕСТОЙ.

Общія постановленія.

Ст. **124.** Штаты не могутъ налагать никакой пошлины на простой транзитъ товаровъ черезъ ихъ территорію. Только союзное правительство можетъ налагать пошлины на транзитъ, и эти пошлины могутъ касаться только иностранныхъ товаровъ, перевозимыхъ черезъ страну путемъ интернаціональныхъ или интерокеаническихъ линій, если эти товары не остаются на національной территоріи болѣе того времени, которое необходимо, чтобы пересѣчь ее и выйти за границу. Штаты не могутъ запретить, прямо или косвенно, ввозъ въ предѣлы ихъ территоріи или вывозъ какого бы то ни было товара, если это не нарушаетъ полицейскихъ постановленій; они, тѣмъ болѣе, не налагаютъ пошлинъ на предметы національнаго производства при ихъ вывозѣ за границу, или въ любой сосѣдній штатъ.—Освобожденіе отъ пошлинъ, которое они установятъ, должно быть общимъ и не можетъ быть примѣняемо въ пользу продуктовъ какого нибудь отдѣльнаго производства. Каково бы ни было происхожденіе товара, пошлина опредѣляется для него въ томъ же размѣрѣ, безъ всякаго повышенія, какъ на подобные продукты штата, устанавливающаго пошлину. Національные товары, при обращеніи внутри республики, не могутъ быть подчинены ни опредѣленному маршруту, ни досмотрамъ или обыскамъ во время пути и не подчиняются требованію представленія фискальныхъ документовъ. Штаты не налагаютъ на иностранные товары болѣе высокой пошлины, чѣмъ та, которая установлена федеральнымъ закономъ.

(Эта статья измѣнена закономъ 22 Ноября 1886 г.).

Ст. **126.** Настоящая конституція, исходящіе изъ нея законы союзнаго конгресса и заключенные или предстоящіе къ заключенію президентомъ республики, съ одобренія конгресса, договоры—составляютъ высшій законъ всего союза; судьи каждаго штата согласуются съ упомянутыми конституціей законами и договорами, не взирая на противоположныя постановленія, которыя могутъ заключаться въ частныхъ законахъ штатовъ.

7. Сѣверо-Американскіе Соединенные Штаты.

Конституція Сѣверо - Американскихъ Соединенныхъ Штатовъ, 17 Сентября 1787 года.

Статья I.

Раздѣлъ II.

Палата представителей будетъ избирать своего предсѣдателя (спикера) и другихъ должностныхъ лицъ и она одна будетъ имѣть власть предавать суду должностныхъ лицъ (impeachment).

Раздѣлъ III.

Только сенатъ имѣетъ право судить всѣхъ должностныхъ лицъ. Когда онъ засѣдаетъ съ этою цѣлью, онъ приводится къ присягѣ или клятвѣ. Когда дѣло идетъ о судѣ надъ президентомъ Соединенныхъ Штатовъ, въ сенатѣ предсѣдательствуетъ главный судья, и никто не можетъ быть осужденъ иначе, какъ только большинствомъ двухъ третей голосовъ присутствующихъ членовъ.

Раздѣлъ IV.

Законодательное собраніе каждаго штата будетъ устанавливать время, мѣсто и порядокъ выборовъ сенаторовъ и представителей; но конгрессъ всегда можетъ въ особомъ законѣ издать или измѣнить соотвѣтствующія предписанія, кромѣ относящихся къ мѣсту, гдѣ должны произойти выборы сенаторовъ. Конгрессъ будетъ собираться, по крайней мѣрѣ, разъ въ годъ; это собраніе должно происходить въ первый понедѣльникъ Декабря мѣсяца, если только особымъ закономъ конгрессъ не установитъ другого дня.

Раздѣлъ VIII.

Конгрессъ будетъ имѣть право:

устанавливать и собирать подати, пошлины, налоги и акцизные сборы, платить долги и озабочиваться внѣшней защитой и общимъ преуспѣяніемъ Соединенныхъ Штатовъ; но всѣ

подати, налоги и акцизные сборы должны быть однообразны на всей территоріи Соединенныхъ Штатовъ;

заключать займы за счетъ Соединенныхъ Штатовъ;

регулировать торговлю съ иностранными націями, между отдѣльными штатами и съ индійскими племенами;

устанавливать однообразныя правила относительно принятія въ подданство и однообразные законы касательно банкротствъ на всемъ пространствѣ Соединенныхъ Штатовъ;

чеканить монету, опредѣлять ея стоимость, а равно стоимость иностранныхъ монетъ и устанавливать единицы вѣсовъ и мѣръ;

устанавливать наказанія за поддѣлку государственныхъ бумагъ и размѣнной монеты Соединенныхъ Штатовъ;

учреждать почтовыя учрежденія и почтовыя дороги;

поощрять усовершенствованіе наукъ и полезныхъ искусствъ, путемъ обезпеченія на опредѣленный срокъ авторамъ и изобрѣтателямъ исключительнаго права на ихъ сочиненія и изобрѣтенія;

учреждать суды, подчиненные верховному суду;

опредѣлять и назначать карательныя мѣры за пиратство и тяжкія преступленія, совершенныя въ открытомъ морѣ, и за преступленія противъ права народовъ;

объявлять войну, жаловать призовыя и репризовыя свидѣтельства и издавать правила касательно военной добычи на сушѣ и на морѣ;

набирать и содержать армію, причемъ никакое денежное назначеніе на сей предметъ не можетъ быть сдѣлано на болѣе долгій срокъ, нежели два года;

строить и содержать флотъ;

устанавливать правила относительно управленія и организаціи морскихъ и сухопутныхъ силъ;

принимать мѣры для созванія милиціи въ видахъ приведенія въ исполненіе законовъ союза, подавленія возстаній и отраженія вторженій;

принимать мѣры относительно организаціи, вооруженія и дисциплины милиціи и управленія тою частью ея, которая можетъ быть назначена на службу Соединенныхъ Штатовъ, сохра-

ныя за отдѣльными штатами право назначенія офицеровъ и обученія милиціи согласно дисциплинѣ, предписанной конгрессомъ;

пользоваться исключительной законодательной властью во всѣхъ случаяхъ въ предѣлахъ того дистрикта (не превышающаго десяти квадратныхъ миль), который, путемъ уступки со стороны какихъ либо штатовъ и принятія конгрессомъ, можетъ сдѣлаться мѣстопребываніемъ правительства Соединенныхъ Штатовъ, а также пользоваться подобною же властью во всѣхъ мѣстахъ, купленныхъ, съ согласія законодательнаго учрежденія штата, въ которомъ они находятся, для устройства фортовъ, магазиновъ, арсеналовъ, доковъ и другихъ полезныхъ построекъ,

и издавать всѣ законы, которые будутъ необходимы и пригодны для осуществленія вышеперечисленныхъ правъ и всѣхъ другихъ правъ, которыми по настоящей конституціи облечено правительство Соединенныхъ Штатовъ, или каждый изъ его департаментовъ, или должностное лицо.

Раздѣлъ X.

Ни одинъ штатъ не можетъ: заключать договоры, союзы или федераціи; даровать призовыя и репризовыя свидѣтельства; чеканить монеты; выпускать кредитные билеты; предоставлять право на уплату долговъ другими цѣнностями, кромѣ золотой и серебряной монеты; издавать билли о наказаніи безъ суда (bill of attainder), законы, имѣющіе обратную силу, или законы, нарушающіе договорныя обязательства, или жаловать дворянскіе титулы.

Ни одинъ штатъ не можетъ, безъ согласія конгресса, налагать какіе либо сборы или пошлины на ввозъ или вывозъ, за исключеніемъ того, что можетъ быть безусловно необходимо для выполненія законовъ о надзорѣ; чистый доходъ отъ всѣхъ пошлинъ и сборовъ, наложенныхъ штатомъ на ввозъ и вывозъ, будетъ поступать въ пользу казначейства Соединенныхъ Штатовъ; всѣ этого рода законы будутъ подлежать пересмотру и контролю конгресса.

Ни одинъ штатъ не можетъ, безъ согласія конгресса, устанавливать какіе либо судовые сборы, содержать войска или

военныя суда въ мирное время, заключать соглашенія или договоры съ другимъ штатомъ или съ иностранной державой, или начинать войну, за исключеніемъ тѣхъ случаевъ, когда онъ подвергся активному нападенію, или ему угрожаетъ неминуемая опасность, не терпящая отлагательства.

Статья III.

Раздѣлъ I.

Судебной властью Соединенныхъ Штатовъ будетъ облеченъ высшій судъ и тѣ низшіе суды, которые конгрессъ можетъ, время отъ времени, устанавливать и учреждать. Судьи какъ высшаго, такъ и низшихъ судовъ будутъ сохранять свои должности, пока ведутъ себя безупречно, и будутъ за свою службу получать въ опредѣленные сроки жалованье, которое не можетъ быть уменьшаемо, пока они состоятъ въ должности.

Раздѣлъ II.

Судебная власть будетъ простираться: на всѣ споры о правѣ и справедливости, возникающіе по поводу настоящей конституціи, законовъ Соединенныхъ Штатовъ и договоровъ, уже заключенныхъ и тѣхъ, которые будутъ заключены; на всѣ споры, касающіеся пословъ, другихъ дипломатическихъ представителей и консуловъ; на всѣ споры, входящіе въ юрисдикцію адмиралтейства и морскую, на споры, въ которыхъ выступаютъ стороною Соединенные Штаты; на споры между двумя или нѣсколькими штатами, между какимъ либо штатомъ и гражданами другого штата, между гражданами различныхъ штатовъ, между гражданами одного и того же штата въ случаѣ иска о недвижимостяхъ, возникающаго по поводу уступокъ со стороны разныхъ штатовъ, и между штатомъ или его гражданами и иностранными государствами, гражданами или подданными.

Во всѣхъ случаяхъ, касающихся пословъ, другихъ дипломатическихъ представителей и консуловъ, и въ тѣхъ случаяхъ, гдѣ стороною выступаетъ какой либо штатъ, высшій судъ

будетъ первой инстанціей. Во всѣхъ другихъ случаяхъ, указанныхъ выше, высшій судъ будетъ апелляціонной инстанціей, въ вопросахъ права и факта, съ тѣми ограниченіями и въ согласіи съ тѣми правилами, которыя конгрессъ установитъ особымъ закономъ.

Исключая случаевъ обвиненія въ должностныхъ преступленіяхъ, всѣ преступленія должны разбираться судомъ присяжныхъ; судъ этотъ будетъ засѣдать въ томъ штатѣ, гдѣ были совершены сказанныя преступленія, но если преступленіе не было совершено ни въ одномъ изъ штатовъ, то судъ будетъ происходить въ томъ или въ тѣхъ мѣстахъ, которыя будутъ указаны конгрессомъ въ особомъ законѣ.

Раздѣлъ III.

Измѣною противъ Соединенныхъ Штатовъ будетъ признаваться только возбужденіе противъ нихъ войны и присоединеніе къ ихъ врагамъ, путемъ оказанія послѣднимъ помощи и поддержки. Никто не будетъ осуждаемъ за измѣну, безъ показаній двухъ свидѣтелей, указывающихъ на одинъ и тотъ же поступокъ, или безъ собственнаго признанія на засѣданіи суда при открытыхъ дверяхъ.

Конгрессъ будетъ имѣть право назначать наказаніе за измѣну, но осужденіе не можетъ отражаться на потомкахъ виновнаго или влечь конфискацію его имущества, если это не происходитъ при жизни осужденнаго.

Статья IV.

Раздѣлъ I.

Въ каждомъ штатѣ будетъ оказываться полное довѣріе и даваться признаніе государственнымъ актамъ, протоколамъ и судебнымъ актамъ всякаго другого штата. Конгрессъ можетъ, посредствомъ общихъ законовъ, опредѣлить правовую силу этихъ актовъ и протоколовъ, а также и способъ ихъ удостовѣренія.

Раздѣлъ II.

Граждане каждаго штата будутъ пользоваться всѣми привилегіями и вольностями гражданъ всѣхъ остальныхъ штатовъ.

Всякій, кто, будучи обвиненъ въ какомъ либо штатѣ за измѣну, тяжкое или другое преступленіе, скроется отъ правосудія и будетъ задержанъ въ другомъ штатѣ, будетъ, по просьбѣ того штата, откуда онъ убѣжалъ, выдаваться для передачи штату, юрисдикціи котораго онъ подлежитъ.

Раздѣлъ III.

Новые штаты могутъ быть допущены въ союзъ конгрессомъ, но ни одинъ новый штатъ не можетъ быть образованъ и учрежденъ въ предѣлахъ юрисдикціи другого; ни одинъ штатъ не можетъ быть образованъ путемъ соединенія двухъ или нѣсколькихъ штатовъ или частей ихъ, безъ согласія на то законодательныхъ собраній заинтересованныхъ штатовъ и конгресса.

Конгрессъ будетъ имѣть право распоряжаться территоріей или иною собственностью, принадлежащими Соединеннымъ Штатамъ, и издавать въ отношеніи нихъ всѣ необходимыя правила и распоряженія; и ничто въ настоящей конституціи не можетъ быть толкуемо во вредъ какимъ либо притязаніямъ Соединенныхъ Штатовъ или отдѣльнаго штата.

Статья VI (второй абзацъ).

Настоящая конституція и законы Соединенныхъ Штатовъ, которые будутъ на основаніи ея изданы, и всѣ договоры, которые были или будутъ заключены властью Соединенныхъ Штатовъ, будутъ составлять высшее право въ странѣ; судьи въ каждомъ штатѣ будутъ связаны послѣднимъ, хотя бы въ конституціи или законахъ отдѣльнаго штата имѣлись противоположныя постановленія.

Статья X.

Права, не ввѣренныя конституціей Соединеннымъ Штатамъ и не возбраненныя ею отдѣльнымъ штатамъ, сохраняются въ пользу штатовъ, по принадлежности, или въ пользу народа.

Статья XIII.

Раздѣлъ I.

Въ Соединенныхъ Штатахъ или въ любой мѣстности, подчиненной ихъ юрисдикціи, не будетъ существовать ни рабства, ни насильственной крѣпостной зависимости, если только таковыя не составляютъ наказанія за преступленіе, въ которомъ виновный былъ должнымъ образомъ изобличенъ.

Раздѣлъ II.

Конгрессъ будетъ имѣть право путемъ соотвѣтствующаго законодательства принуждать къ исполненію настоящей статьи. (Тринадцатая поправка къ конституціи была предложена законодательнымъ собраніямъ отдѣльныхъ штатовъ тридцать восьмымъ конгрессомъ 1 Февраля 1863 г. и была утверждена въ томъ же году 27-ю изъ общаго числа 36 штатовъ).

Статья XIV.

Раздѣлъ I.

Лица, рожденныя или натурализованныя въ Соединенныхъ Штатахъ и подчиненныя ихъ юрисдикціи, являются гражданами Соединенныхъ Штатовъ и штата, гдѣ они проживаютъ. Ни одинъ штатъ не будетъ издавать и примѣнять законовъ, которые ограничивали бы привилегіи и права гражданъ Соединенныхъ Штатовъ, и ни одинъ штатъ не будетъ лишать кого либо жизни, свободы или собственности, безъ должнаго судебнаго производства, ни отказывать кому бы то ни было, въ предѣлахъ своей юрисдикціи, въ равномъ покровительствѣ законовъ.

*

Раздѣлъ IV.

Законность государственнаго долга Соединенныхъ Штатовъ, дозволеннаго закономъ, включая долги, заключенные для выплаты пенсій и наградъ за услуги при подавленіи мятежа или возстанія противъ Соединенныхъ Штатовъ, не будетъ подлежать сомнѣнію. Но ни Соединенные Штаты, ни какой либо штатъ не возьмутъ на себя и не будутъ уплачивать никакого долга или обязательства, заключенныхъ для поддержки мятежа или возстанія противъ Соединенныхъ Штатовъ, и никакого вознагражденія за потерю или освобожденіе рабовъ; такіе долги, обязательства и претензіи о вознагражденіи будутъ считаться незаконными и недѣйствительными.

Раздѣлъ V.

Конгрессъ будетъ имѣть право путемъ соотвѣтствующаго законодательства принуждать къ исполненію предписаній настоящей статьи.

(Четырнадцатая поправка къ конституціи была предложена законодательнымъ собраніямъ отдѣльныхъ штатовъ тридцать девятымъ конгрессомъ 16 Іюня 1868 г. и была утверждена 30-ью изъ общаго числа 36 штатовъ).

Статья XV.

Раздѣлъ I.

Право гражданъ Соединенныхъ Штатовъ на участіе въ выборахъ не будетъ отрицаемо или ограничиваемо Соединенными Штатами или отдѣльнымъ штатомъ подъ предлогомъ расы, цвѣта кожи или прежняго состоянія въ рабствѣ.

Раздѣлъ II.

Конгрессъ будетъ имѣть право путемъ соотвѣтствующаго законодательства побуждать къ исполненію настоящей статьи.

(Пятнадцатая поправка къ конституціи была предложена законодательнымъ собраніямъ отдѣльныхъ штатовъ сороковымъ конгрессомъ 27 Февраля 1869 г. и была утверждена къ слѣдующему году 29-ью изъ общаго числа 36 штатовъ).

8. Швейцарія.

Союзная конституція Швейцарской конфедераціи (29 Мая 1874 года).

ГЛАВА ПЕРВАЯ.

Общія постановленія.

Ст. **3.** Кантоны суверенны постольку, поскольку ихъ суверенитетъ не ограниченъ союзной конституціей, и, какъ таковые, обладаютъ всѣми правами, не переданными союзной власти.

Ст. **6.** Кантоны обязаны испросить у союза гарантію своихъ конституцій. Эта гарантія жалуется имъ, если только: а) эти конституціи не содержатъ въ себѣ ничего, противнаго постановленіямъ союзной конституціи; б) онѣ обезпечиваютъ пользованіе политическими правами въ формахъ республиканскихъ, представительныхъ или демократическихъ, и в) онѣ приняты народомъ и могутъ быть пересмотрѣны, когда абсолютное большинство гражданъ пожелаетъ этого.

Ст. **7.** Всякіе частные союзы и всякіе договоры политическаго свойства между кантонами воспрещаются. Съ другой стороны, кантоны имѣютъ право заключать между собой соглашенія по вопросамъ законодательства, администраціи и суда; они обязаны, однако, доводить ихъ до свѣдѣнія союзной власти, которой предоставлено право препятствовать ихъ исполненію въ томъ случаѣ, если эти соглашенія содержатъ въ себѣ что либо противное союзу или правамъ другихъ кантоновъ. Въ противномъ же случаѣ, соглашающіеся кантоны имѣютъ право требовать содѣйствія союзныхъ властей для приведенія соглашенія въ исполненіе.

Ст. **8.** Союзу одному предоставлено право объявлять войну и заключать миръ, а также заключать съ иностранными государствами союзы и договоры, въ особенности таможенные и торговые договоры.

Ст. **20.** Законы объ организаціи арміи исходятъ отъ союза. Въ кантонахъ военные законы приводятся въ исполненіе кантональными властями, въ границахъ, которыя будутъ указаны союзнымъ законодательствомъ и подъ наблюденіемъ союза.

Все дѣло обученія войскъ и ихъ вооруженія находится въ вѣдѣніи союза.

Поставка и ремонтъ одежды и экипировки остаются въ вѣдѣніи кантоновъ; однако, вызванные этимъ расходы союзъ возмѣститъ кантонамъ, согласно правилу, которое будетъ установлено союзнымъ законодательствомъ.

Ст. **42.** Издержки союза покрываются:

a) доходомъ отъ союзнаго имущества;

b) доходомъ отъ союзныхъ таможенныхъ пошлинъ, взимаемыхъ на швейцарской границѣ;

c) доходомъ отъ почтъ и телеграфовъ;

d) доходомъ отъ регаліи пороха;

e) половиной валового дохода отъ налога за освобожденіе отъ военной службы, взимаемаго кантонами;

f) взносами кантоновъ, которые будутъ установлены союзнымъ законодательствомъ, считаясь, главнымъ образомъ, съ ихъ богатствомъ и ихъ податными средствами.

Ст. **43.** Всякій гражданинъ кантона есть швейцарскій гражданинъ.

Онъ можетъ въ силу этого принимать, въ мѣстѣ своего жительства, участіе во всѣхъ выборахъ и голосованіяхъ по союзнымъ дѣламъ, послѣ того, какъ онъ, надлежащимъ образомъ, докажетъ свое званіе избирателя. Никто не можетъ пользоваться политическими правами болѣе, чѣмъ въ одномъ кантонѣ. Швейцарецъ, имѣющій осѣдлость, пользуется, въ мѣстѣ своего постояннаго жительства, всѣми правами гражданъ кантона и, вмѣстѣ съ тѣмъ, всѣми правами гражданъ общины. Изъ этихъ правъ исключаются участіе во владѣніи имуществомъ гражданъ (Bürgergütern, biens des bourgeoisies) и корпораціи и право голоса въ чисто общинныхъ дѣлахъ (affaires purement bourgeoissales, rein bürgerlichen Angelegenheiten), если только кантональное законодательство не рѣшитъ иначе.

Въ дѣлахъ кантональныхъ и общинныхъ онъ становится избирателемъ послѣ трехмѣсячной осѣдлости.

Кантональные законы объ осѣдлости и объ избирательныхъ правахъ, которыми пользуются имѣющіе осѣдлость граждане въ общинныхъ дѣлахъ, подлежатъ санкціи союзнаго совѣта.

65. Смертный приговоръ не можетъ быть вынесенъ за политическія преступленія. Тѣлесныя наказанія воспрещаются.
(Эта статья измѣнена народнымъ голосованіемъ 18 Мая 1879 г.).

ГЛАВА ВТОРАЯ.

Союзныя власти.

Ст. **84.** Національный совѣтъ и совѣтъ государствъ рѣшаютъ всѣ вопросы, которые настоящая конституція относитъ къ вѣдѣнію союза и которые не подлежатъ вѣдѣнію другой союзной власти.

Ст. **85.** Въ компетенцію обоихъ совѣтовъ входятъ, главнымъ образомъ, слѣдующія дѣла:

1) Законы объ организаціи и порядкѣ выборовъ союзныхъ властей;

2) Законы и постановленія по вопросамъ, которые конституція относитъ къ вѣдѣнію союза;

3) Содержаніе и вознагражденіе членовъ союзныхъ властей и членовъ союзной канцеляріи; учрежденіе постоянныхъ союзныхъ должностей и опредѣленіе окладовъ;

4) Избраніе союзнаго совѣта, союзнаго суда, канцлера, а также главнокомандующаго союзной арміей. Союзное законодательство можетъ присвоить союзному собранію также другія права, относительно выборовъ и утвержденія;

5) Союзы и договоры съ иностранными государствами, а также утвержденіе договоровъ кантоновъ другъ съ другомъ или съ иностранными государствами; однако, договоры кантоновъ подлежатъ разсмотрѣнію союзнаго собранія, только въ томъ случаѣ, когда союзный совѣтъ или какой-либо другой кантонъ заявятъ протестъ;

6) Мѣры для обезпеченія внѣшней безопасности, а также для поддержанія независимости и нейтралитета Швейцаріи; объявленіе войны и заключеніе міра;

7) Гарантированіе конституцій и территоріи кантоновъ; вмѣшательство, являющееся слѣдствіемъ этой гарантіи; мѣры для обезпеченія внутренней безопасности Швейцаріи, для поддержанія спокойствія и порядка; амнистія и право помилованія;

8) Мѣры, необходимыя для поддержанія авторитета союзной конституціи и для обезпеченія гарантіи, данной кантональнымъ конституціямъ, а также мѣры, направленныя къ обезпеченію выполненія союзныхъ обязанностей;

9) Право распоряжаться союзной арміей;

10) Опредѣленіе ежегоднаго бюджета, утвержденіе государственной отчетности и постановленія, уполномочивающія на заключеніе займовъ;

11) Высшій надзоръ за союзной администраціей и за союзнымъ судомъ;

12) Жалобы на рѣшенія союзнаго совѣта, касающіяся административныхъ пререканій (ст. 113);

13) Споры о компетенціи между союзными властями,

и 14) Пересмотръ союзной конституціи.

Ст. **102.** Права и обязанности союзнаго совѣта, въ границахъ настоящей конституціи, слѣдующія:

1) Онъ управляетъ дѣлами союза, согласно законамъ и постановленіямъ союза.

2) Онъ заботится о соблюденіи конституціи, законовъ и постановленій союза, а также предписаній, содержащихся въ союзныхъ договорахъ; онъ принимаетъ необходимыя для ихъ соблюденія мѣры по собственному почину или вслѣдствіе жалобы, если только эта жалоба по своему характеру не принадлежитъ къ числу тѣхъ, съ которыми слѣдуетъ обращаться въ союзный судъ согласно ст. 113.

3) Онъ заботится о соблюденіи гарантіи, данной кантональнымъ конституціямъ.

4) Онъ представляетъ союзному собранію на разсмотрѣніе проекты законовъ или постановленій и высказываетъ предва-

рительное мнѣніе относительно предложеній, съ которыми обратились къ нему совѣты или кантоны.

5) Онъ заботится о приведеніи въ исполненіе законовъ и постановленій союза, рѣшеній союзнаго суда, а также мировыхъ сдѣлокъ и третейскихъ рѣшеній, касающихся споровъ между кантонами.

6) Онъ производитъ всѣ назначенія, не подлежащія вѣдѣнію союзнаго собранія или союзнаго суда или другой власти.

7) Онъ разсматриваетъ договоры кантоновъ другъ съ другомъ или съ иностранными государствами и утверждаетъ ихъ, поскольку это возможно (ст. 85, пунктъ 5).

8) Онъ заботится о внѣшнихъ интересахъ союза, главнымъ образомъ, о поддержаніи его международныхъ сношеній и ему, вообще говоря, поручаются внѣшнія сношенія.

9) Онъ заботится о внѣшней безопасности Швейцаріи, о сохраненіи ея независимости и нейтралитета.

10) Онъ заботится о внутренней безопасности союза, о сохраненіи спокойствія и порядка.

11) Въ случаѣ крайней необходимости и когда союзное собраніе не засѣдаетъ, союзный совѣтъ имѣетъ право призвать на службу необходимое количество войскъ и распоряжаться ими, подъ условіемъ немедленнаго созыва совѣтовъ, если число призванныхъ войскъ превосходитъ 2,000 человѣкъ или если они остаются болѣе трехъ недѣль подъ ружьемъ.

12) На него возложено завѣдываніе всѣмъ, что касается союзной арміи, а также всѣми другими отраслями управленія, подлежащими вѣдѣнію союза.

13) Онъ разсматриваетъ законы и указы кантоновъ, подлежащіе его утвержденію. Онъ осуществляетъ право надзора за различными отраслями кантональной администраціи, подчиненными его контролю.

14) Онъ завѣдуетъ финансами союза, предлагаетъ бюджетъ и представляетъ отчеты приходовъ и расходовъ.

15) Онъ наблюдаетъ за дѣйствіями всѣхъ должностныхъ лицъ и чиновниковъ союзной администраціи.

16) Онъ даетъ отчетъ въ своихъ дѣйствіяхъ союзному собранію во время каждой очередной сессіи, представляетъ ему докладъ о внутреннемъ и внѣшнемъ положеніи союза и обращаетъ его вниманіе на мѣры, которыя онъ находитъ полезными для увеличенія общаго благосостоянія.

Онъ представляетъ также спеціальные доклады, если этого потребуетъ союзное собраніе или одинъ изъ его отдѣловъ.

Ст. **110.** Союзный судъ вѣдаетъ тяжбы въ области гражданскаго права:

1) Между союзомъ и кантонами.

2) Между союзомъ съ одной стороны и обществами или частными лицами съ другой, когда эти общества или частныя лица являются истцами и когда тяжба достигаетъ той степени важности, которую опредѣлитъ союзное законодательство.

3) Между кантонами.

4) Между кантонами съ одной стороны и обществами или частными лицами съ другой, если одна изъ сторонъ является истцомъ и если тяжба достигаетъ той степени важности, которую опредѣлитъ союзное законодательство. Онъ вѣдаетъ, кромѣ того, дѣла, касающіяся лицъ, не имѣющихъ отечества (betreffend Heimatlosigkeit), а также тяжбы, возникающія между общинами различныхъ кантоновъ, въ сферѣ права гражданскаго.

Ст. **111.** Союзный судъ обязанъ разсматривать и другія дѣла, если стороны согласятся между собой внести дѣло на его усмотрѣніе и если предметъ тяжбы достигаетъ той степени важности, которую опредѣлитъ союзное законодательство.

Ст. **112.** Союзный судъ съ участіемъ присяжныхъ, которые рѣшаютъ вопросъ факта по уголовнымъ дѣламъ, вѣдаетъ:

1) Случаи государственной измѣны, по отношенію къ союзу, возмущенія или насилія противъ союзныхъ властей.

2) Преступленія и проступки противъ международнаго права.

3) Преступленія и проступки политическаго характера, которые являются причиной или слѣдствіемъ безпорядковъ, обусловившихъ вооруженное вмѣшательство союза.

4) Преступленія, въ которыхъ обвиняются должностныя лица, назначенныя какой либо союзной властью, если эта послѣдняя обратится съ соотвѣтствующимъ прошеніемъ въ союзный судъ.

Ст. **113.** Союзный судъ вѣдаетъ, кромѣ того:

1) Пререканія о компетенціи между союзными властями съ одной стороны и кантональными властями съ другой.

2) Пререканія между кантонами, если они относятся къ области публичнаго права.

3) Жалобы на нарушеніе конституціонныхъ правъ гражданъ, а также жалобы частныхъ лицъ на нарушеніе конкордатовъ и договоровъ.

Исключаются административныя пререканія, которыя опредѣлитъ союзное законодательство. Во всѣхъ вышеуказанныхъ случаяхъ союзный судъ будетъ примѣнять законы, вотированные союзнымъ собраніемъ, и постановленія этого собранія, имѣющія общее значеніе, равно какъ и договоры, союзнымъ собраніемъ ратификованные.

Ст. **114.** Кромѣ случаевъ, указанныхъ въ ст. 110, 112 и 113, союзное законодательство можетъ подчинить вѣдѣнію союзнаго суда и другія дѣла; оно можетъ въ частности пожаловать этому суду права, имѣющія цѣлью обезпечить единообразное примѣненіе законовъ, указанныхъ въ ст. 64.

Союзная конституція Швейцарской конфедераціи 29 Мая 1874 года спеціальной статьи, опредѣляющей сферу компетенціи союзной власти, не содержитъ. Относящіяся сюда опредѣленія, частью общаго характера, частью же вполнѣ точныя, содержатся въ различныхъ статьяхъ. Въ компетенцію союзной власти входятъ слѣдующіе предметы:

1) иностранныя дѣла (ст. 8—11);

2) юстиція и осуществленіе такъ называемаго права примѣненія силы (14—17);

3) военное дѣло (18—22);

4) общественныя работы (23);

5) водяныя сооруженія и лѣсная полиція (24);

6) охота и рыболовство (25);

7) желѣзныя дороги (26);

8) школьное дѣло (27);

9) таможенное обложеніе (28—30);

10) обложеніе спиртныхъ напитковъ (32, 32 bis);

11) свободныя профессіи (33);

12) фабрично-заводскій трудъ, эмиграціонныя агентуры и страховое дѣло (34);

13) страхованіе на случай болѣзни и отъ несчастныхъ случаевъ (34 bis);

14) лоттереи (35);

15) почта и телеграфъ (36);

16) дороги и мосты (37);

17) монетное дѣло (38);

18) обращеніе банкнотовъ (39);

19) мѣры и вѣсы (40);

20) производство и продажа пороха (41);

21) право гражданства (44, второй абзацъ);

22) поселеніе (45, конецъ);

23) гражданско-правовыя отношенія поселившихся въ Швейцаріи лицъ и мѣры во избѣжаніе двойного обложенія (46);

24) установленіе различія между осѣдлостью и проживаніемъ въ странѣ (47);

25) леченіе и погребеніе бѣдныхъ жителей одного кантона, умершихъ въ другомъ (48);

26) церковные сборы (49, конецъ);

27) религія и учрежденіе епископствъ (50);

28) гражданское состояніе (53);

29) печать (53);

30) гражданская правоспособность; права, касающіяся торговли и сдѣлокъ по движимости; преслѣдованіе за долги; авторское право, защита изобрѣтеній промышленныхъ образцовъ и моделей (64); сверхъ того, статья 64 говоритъ, что «союзъ

имѣетъ право законодательства также и по другимъ вопросамъ гражданскаго права»;

31) законодательство по уголовному праву, право выдавать субсидіи кантонамъ на организацію тюремнаго дѣла и учрежденіямъ, заботящимся о покинутыхъ дѣтяхъ (64 bis);

32) утрата политическихъ правъ (66);

33) выдача обвиняемыхъ однимъ кантономъ другому (67);

34) натурализація неимѣющихъ отечества (68);

35) эпидеміи и эпизоотіи (69);

36) торговля съѣстными припасами (69 bis);

37) полиція для иностранцевъ (70).

9. Австрія [1]).

Законъ, измѣняющій основной законъ 26 Февраля 1861 года объ имперскомъ представительствѣ.

21 Декабря 1867 года (№ 141 R. G. B.).

Съ согласія обѣихъ палатъ рейхсрата Я измѣняю основной законъ 26 Февраля 1861 года объ имперскомъ представительствѣ, который отнынѣ будетъ гласить такъ:

§ **1.**—Общее представительство Королевствъ Богеміи, Далмаціи, Галиціи и Лодомеріи съ Великимъ Герцогствомъ Краковскимъ, Эрцгерцогства Верхней и Нижней Австріи, Герцогствъ Зальцбурга, Штиріи, Каринтіи, Крайны и Буковины, Маркграфства Моравіи, Герцогства Верхней и Нижней Силезіи, Княжескаго графства Тироль и Земли Форарльбергъ, Маркграфства Истріи, Княжескаго графства Герца и Градиски и города Тріеста съ его областью, принадлежитъ рейхсрату. Рейхсратъ состоитъ изъ палаты господъ и палаты депутатовъ.

Никто не можетъ быть одновременно членомъ обѣихъ палатъ.

§ **11.**—Компетенція рейхсрата обнимаетъ всѣ дѣла, касающіяся правъ, обязанностей и интересовъ, общихъ для всѣхъ представленныхъ въ рейхсратѣ королевствъ и земель, поскольку эти дѣла не подлежатъ, вслѣдствіе соглашенія съ странами

[1]) См. Австро-Венгрія стр. 39, Венгрія стр. 91.

венгерской короны, разрѣшенію сообща этими послѣдними и остальными землями монархіи.

Поэтому къ компетенціи рейхсрата принадлежитъ:

a) разсмотрѣніе и одобреніе торговыхъ договоровъ и тѣхъ международныхъ договоровъ, которые налагаютъ обязательства на Имперію или отдѣльныя ея части, или обязываютъ отдѣльныхъ гражданъ, или влекутъ за собою измѣненіе территоріи королевствъ и земель, представленныхъ въ рейхсратѣ;

b) всѣ дѣла, касающіяся порядка и способа исполненія воинской повинности, ея устройства и продолжительности, и, въ частности, ежегодное вотированіе численнаго состава войскъ и установленіе правилъ отбыванія конской повинности и продовольствія и расквартированія войскъ;

c) установленіе бюджетныхъ предположеній и, въ частности, ежегодное вотированіе налоговъ, податей и сборовъ; разсмотрѣніе государственныхъ отчетовъ и результатовъ финансоваго управленія и разрѣшеніе отсрочки въ исполненіи государственной росписи; заключеніе новыхъ займовъ, конверсія существующихъ государственныхъ долговъ, отчужденіе и отягощеніе недвижимыхъ государственныхъ имуществъ; законодательство о монополіяхъ и о регаліяхъ, и вообще всѣ финансовыя дѣла, общія для всѣхъ королевствъ и земель, представленныхъ въ рейхсратѣ;

d) разрѣшеніе вопросовъ, касающихся денежной и монетной системы и эмиссіонныхъ банковъ, таможенъ, торговли и устройство телеграфовъ, почтъ, желѣзныхъ дорогъ, судоходства и другихъ средствъ сообщенія Имперіи;

e) изданіе законовъ о кредитѣ, банкахъ, привилегіяхъ и промышленности, за исключеніемъ законодательства о правѣ на продажу крѣпкихъ напитковъ, затѣмъ изданіе законовъ о мѣрахъ и вѣсахъ, объ охранѣ фабричныхъ клеймъ и образцовъ;

f) медицинское законодательство, а равно изданіе законовъ о борьбѣ съ эпидеміями и эпизоотіями;

g) законодательство о правахъ гражданъ и о подданствѣ, о полиціи, о паспортахъ иностранцевъ, а равно о переписяхъ;

h) о вѣроисповѣдныхъ отношеніяхъ, о правѣ союзовъ и собраній, о прессѣ, объ охранѣ духовной собственности;

i) опредѣленіе основаній постановки образованія въ народныхъ школахъ и гимназіяхъ, а равно и законодательство объ университетахъ;

k) уголовно-судебное, уголовно-полицейское и гражданское законодательство, за исключеніемъ законодательства объ устройствѣ ипотечныхъ книгъ и о тѣхъ предметахъ, кои, по силѣ земскихъ уставовъ и настоящаго основного закона, относятся къ компетенціи ландтаговъ, далѣе законодательство по торговому и вексельному праву, по морскому, горному и ленному праву;

l) законодательство объ основаніяхъ организаціи судебныхъ и административныхъ учрежденій;

m) законы, издающіеся во исполненіе основныхъ законовъ и въ нихъ помянутые: объ общихъ правахъ гражданъ [1]), объ имперскомъ судѣ, о судебной, правительственной и исполнительной власти;

n) законодательство о тѣхъ предметахъ, которые касаются обязанностей и взаимныхъ отношеній отдѣльныхъ земель;

o) законодательство, касающееся формы разсмотрѣнія дѣлъ, признанныхъ общими по силѣ соглашенія съ странами венгерской короны.

§ **12.**—Всѣ другіе предметы законодательства, кромѣ сохраненныхъ на точномъ основаніи настоящаго закона за рейхсратомъ, входятъ въ компетенцію ландтаговъ королевствъ и земель, представленныхъ въ рейхсратѣ, и, согласно конституціи, разрѣшаются ими.

Если же, однако, какой нибудь ландтагъ рѣшитъ, что тотъ или иной законодательный вопросъ, относящійся къ его компетенціи, долженъ быть разсмотрѣнъ и рѣшенъ рейхсратомъ, то вопросъ этотъ, въ данномъ частномъ случаѣ и примѣнительно къ данному ландтагу, передается въ вѣдѣніе рейхсрата.

§ **14.**—Если въ виду крайнихъ обстоятельствъ, въ промежуткѣ между сессіями, окажется необходимой такая мѣра, которая требуетъ, согласно конституціи, созыва парламента, то она можетъ быть установлена, подъ коллективной отвѣтствен-

[1]) См. законъ 21 Дек. 1867 г. № 142, по изданію барона Нольде.

ностью всего министерства, императорскимъ указомъ, на томъ условіи, однако, чтобы она не имѣла цѣлью измѣненія основного закона и не повлекла за собою ни продолжительнаго обремененія государственнаго казначейства, ни отчужденія государственнаго имущества. Такіе указы будутъ временно имѣть силу закона, если они будутъ подписаны всѣми министрами и опубликованы съ точною ссылкой на настоящее постановленіе основного закона.

Они теряютъ силу закона, если правительство не сочтетъ нужнымъ представить ихъ на одобреніе перваго собравшагося вслѣдъ за обнародованіемъ ихъ рейхсрата, и прежде всего палаты депутатовъ, въ теченіе первыхъ четырехъ недѣль послѣ начала засѣданій, или если одна изъ двухъ палатъ откажетъ имъ въ одобреніи.

Министерство въ его цѣломъ отвѣчаетъ за то, чтобы такіе указы, какъ только они потеряютъ силу закона, сейчасъ же переставали дѣйствовать.

Основной государственный законъ о созданіи имперскаго суда.

21 Декабря 1867 года (№ 143 R. G. B.).

Съ согласія обѣихъ палатъ рейхсрата Я издаю слѣдующій основной государственный законъ и повелѣваю такъ:

Ст. **1.**—Для разрѣшенія столкновеній компетенціи и спорныхъ дѣлъ публичнаго права въ королевствахъ и земляхъ, представленныхъ въ рейхсратѣ, создается имперскій судъ.

Ст. **2.**—Имперскій судъ разрѣшаетъ окончательно столкновенія компетенцій:

a) между судебными и административными учрежденіями по вопросу о томъ, должно ли какое-нибудь дѣло разрѣшаться судебнымъ порядкомъ или административнымъ, въ случаяхъ, опредѣленныхъ въ законѣ;

b) между земскимъ представительствомъ и верховными правительственными учрежденіями, когда и тѣ и другія тре-

буютъ права издавать постановленія и принимать рѣшенія въ какомъ-либо административномъ дѣлѣ;

c) между автономными земскими органами отдѣльныхъ земель въ дѣлахъ, предоставленныхъ ихъ заботамъ и управленію.

Ст. **3.**—Имперскій судъ постановляетъ далѣе окончательныя рѣшенія:

a) по искамъ отдѣльныхъ королевствъ и земель, представленныхъ въ рейхсратѣ, къ совокупности ихъ и обратно, по искамъ одного изъ этихъ королевствъ и земель къ другому и, наконецъ, по искамъ общинъ, корпорацій или частныхъ лицъ къ одному изъ названныхъ королевствъ и земель или къ совокупности ихъ, если только эти иски по природѣ своей не подсудны рѣшенію обыкновенныхъ судовъ;

b) по жалобамъ гражданъ на нарушеніе гарантированныхъ имъ конституціей политическихъ правъ, послѣ того какъ дѣло было разрѣшено въ указанномъ закономъ административномъ порядкѣ.

Ст. **5.**—Имперскій судъ засѣдаетъ въ Вѣнѣ и состоитъ изъ президента и его замѣстителя, назначаемыхъ пожизненно императоромъ, изъ двѣнадцати членовъ и четырехъ замѣстителей ихъ, назначаемыхъ также пожизненно императоромъ по представленію рейхсрата, причемъ шесть членовъ и два замѣстителя избираются изъ кандидатовъ, предложенныхъ палатой депутатовъ, и столько же—изъ предложенныхъ палатой господъ.

Представленія дѣлаются такъ, чтобы на каждое свободное мѣсто указывалось три вполнѣ подготовленныхъ къ дѣлу лица.

Основной государственный законъ о судебной власти.

21 Декабря 1867 года (№ 144 R. G. B.).

Ст. **12.**—Высшая судебная и кассаціонная палата въ Вѣнѣ установлена для королевствъ и земель, представленныхъ въ рейхсратѣ.

Основной государственный законъ объ осуществленіи правительственной и исполнительной власти.

21 Декабря 1867 года (№ 145 R. G. B.).

Ст. **3.**—Императоръ назначаетъ и смѣняетъ министровъ и, по докладу подлежащаго министра, замѣщаетъ всѣ должности во всѣхъ отрасляхъ государственной службы, за исключеніемъ указанныхъ въ законѣ случаевъ.

Ст. **6.**—Императоръ заключаетъ международные договоры. Для дѣйствительности торговыхъ договоровъ и тѣхъ международныхъ договоровъ, которые налагаютъ обязательства на государство или отдѣльныя части его, или обязываютъ частныхъ лицъ, требуется согласіе рейхсрата.

10. Венгрія [1]).

Венгерско-Хорватское соглашеніе 1868 года.

Le compromis de 1868. (G. Horn. Paris. 1907).

Стр. 190—202.

Въ силу Венгерско-Хорватскаго Соглашенія 1868 года въ порядкѣ общегосударственнаго (венгерскаго) законодательства подлежатъ разрѣшенію нижеслѣдующія дѣла, признаваемыя ст. 5 упомянутаго Соглашенія «общими»:

1) Контингентъ новобранцевъ (ст. 7).
2) Оборона государства (система) (ст. 7).
3) Воинская повинность (ст. 7).
4) Расквартированіе войскъ (съ соблюденіемъ условій, спеціально для Далматіи, Хорватіи и Славоніи установленныхъ) (ст. 7).
5) Дѣла финансовыя вообще (ст. 8).
6) Налоговая система (ст. 8).
7) Прямые и косвенные налоги (ст. 8).

[1]) См. Австро-Венгрія, стр. 39, Австрія, стр. 87.—Болѣе подробно см. «Венгерско-Хорватское Соглашеніе 1868 года», изданное особо.

8) Распредѣленіе, подготовленіе и взиманіе новыхъ налоговъ (ст. 8).

9) Бюджетная смѣта (ст. 8).

10) Провѣрка отчетовъ по исполненію росписи расходовъ по общимъ дѣламъ (ст. 8).

11) Заключеніе займовъ (ст. 8).

12) Конверсія займовъ (ст. 8).

13) Управленіе, продажа, измѣненіе и залогъ государственныхъ недвижимыхъ имуществъ (при соблюденіи нѣкоторыхъ условій, для Хорватіи, Славоніи и Далматіи установленныхъ) (ст. 8).

14) Монополіи (ст. 8).

15) Королевскія регаліи (ст. 8).

16) Дѣятельность общаго Министерства Финансовъ (ст. 8).

17) Монетная система (ст. 9).

18) Денежные знаки вообще и денежное обращеніе (ст. 9).

19) Торговые договоры (ст. 9).

20) Политическіе договоры (ст. 9).

21) Договоры, касающіеся территоріальныхъ измѣненій (ст. 9).

22) Банки (ст. 9).

23) Кредитныя учрежденія (ст. 9).

24) Страховыя учрежденія (ст. 9).

25) Привилегіи (ст. 9).

26) Мѣра (ст. 9).

27) Вѣсъ (ст. 9).

28) Фабричныя клейма, знаки и модели (ст. 9).

29) Авторское право (ст. 9).

30) Морское право (ст. 9).

31) Торговое право (ст. 9).

32) Горное право (ст. 9).

33) Вексельное право (ст. 9).

34) Торговля вообще (ст. 9 и 10).

35) Таможенное дѣло (ст. 9).

36) Дорожныя пошлины (ст. 9).

37) Телеграфъ (ст. 9).

38) Почта (ст. 9).

39) Желѣзныя дороги (ст. 9).

40) Гавани (ст. 9).

41) Мореплаваніе (ст. 9).

42) Государственныя дороги и рѣки, имѣющія общее для Венгріи, Далматіи, Хорватіи и Славоніи значеніе (ст. 9).

43) Промышленное законодательство (ст. 10).

44) Разносная торговля (ст. 10).

45) Ассоціаціи, не преслѣдующія матеріальныхъ интересовъ (ст. 10).

46) Паспортное дѣло (ст. 10).

47) Полиція для иностранцевъ (ст. 10).

48) Подданство (ст. 10).

49) Индигенатъ (ст. 10).

50) Участіе въ общегосударственныхъ расходахъ отдѣльныхъ автономныхъ частей государства (ст. 11—17).

(Кромѣ того сравни статьи Венгерско-Хорватскаго Соглашенія 1868 года, касающіяся венгерско-хорватскаго общегосударственнаго законодательства: 1, 3, 4, 5, 6, 11, 14, 15, 16, 17, 18, 22, 24, 31, 43, 45, 47, 60, 68 и 69).

11. Англія [1]).

Актъ англійскаго парламента, устраняющій сомнѣнія относительно дѣйствительности законовъ колоній 29 Іюня 1865 года [2]).

28/9 Vict. Cap. LXIII.

Ст. **2.** Всякій законъ колоніи, который противорѣчитъ или окажется въ какомъ либо отношеніи противорѣчащимъ какому либо акту парламента, распространяющему свое дѣйствіе на данную колонію, или какому либо распоряженію или правилу, изданнымъ на основаніи подобнаго акта парламента, а равно распоряженію или правилу, имѣющимъ силу и дѣйствіе подобнаго парламентскаго акта, долженъ считаться ниже такихъ

[1]) См. Австралія, стр. 30, Канада, стр. 60, Южноафриканскій союзъ, стр. 93.

[2]) Ср. подлинный англійскій текстъ закона, приведенный проф. Гатчекомъ въ журналѣ «Zeitschrift für Völkerrecht und Bundesstaatsrecht» Bd. II 1908 стр. 38 и слѣд.

акта, распоряженія или правила и долженъ, въ силу подобнаго противорѣчія, но не иначе, быть и оставаться абсолютно ничтожнымъ и недѣйствительнымъ.

12. Южно-африканскій союзъ.

Актъ Конституціи союза Августа 1909 (Проектъ).

Ст. **16.** Всѣ права, всѣ полномочія и функціи, которыми при учрежденіи союза въ какой-либо колоніи былъ облеченъ Губернаторъ или Губернаторъ въ Совѣтѣ или какая-либо другая колоніальная власть, поскольку они продолжаютъ сохранять свою силу и возможность примѣненія, соотвѣтственно переходятъ по учрежденіи союза къ Генералъ-Губернатору или Генералъ-Губернатору въ Совѣтѣ или къ другой власти, пользующейся въ союзѣ аналогичными правами; отсюда исключаются, однако, тѣ полномочія и тѣ функціи, которыя либо этимъ актомъ либо парламентскимъ закономъ передаются другой власти. Переходъ исполнительной власти къ Генералъ-Губернатору въ Совѣтѣ.

Ст. **57.** Права, привилегіи и льготы Сената и Палаты Собранія и отдѣльныхъ членовъ и коммиссій каждой палаты должны быть такими, какими въ зависимости отъ этого акта онѣ выработаны парламентомъ, а до тѣхъ поръ соблюдаются правила, примѣнявшіяся при учрежденіи союза Палатой Собранія Мыса Доброй Надежды, ея членами и коммиссіями. Привилегіи палатъ парламента.

Ст. **59.** Парламенту принадлежитъ полное право принимать законы, направленные къ миру и порядку союза и хорошему имъ управленію. Власть парламента.

Ст. **60.** 1) Законопроекты, ассигнующіе доходы и денежныя суммы или устанавливающіе налоги, исходятъ только отъ Палаты Собранія. Однако, законъ не долженъ считаться ассигнующимъ доходы и денежныя суммы или устанавливающимъ налоги по причинѣ лишь содержанія въ немъ постановленія о наложеніи и назначеніи пени или другихъ денежныхъ взысканій. Финансовые законы.

2) Сенатъ не можетъ измѣнять законовъ, поскольку они устанавливаютъ налоги или ассигнуютъ доходы и денежныя суммы на нужды правительства.

3) Сенатъ не можетъ измѣнять законовъ въ сторону увеличенія предлагаемой повинности или налогового бремени населенія.

Назначеніе законопроектовъ.

Ст. **61.** Всякій законопроектъ, ассигнующій доходы или денежныя суммы на обыкновенные годовые расходы правительства, вращается лишь въ предѣлахъ своего назначенія.

Инициатива по финансовымъ постановленіямъ.

Ст. **62.** Палата Собранія не можетъ ни проектировать, ни проводить какихъ-либо постановленія, резолюціи или адреса объ ассигнованіи какихъ-либо государственныхъ доходовъ или какого-либо налога или подати на ту или иную цѣль, если подобная мѣра не была рекомендована Палатѣ Собранія письменнымъ отношеніемъ Генералъ-Губернатора въ теченіе той сессіи, когда подобное постановленіе, резолюція, адресъ или законопроектъ были предложены.

Утвержденіе законопроектовъ Королемъ.

Ст. **64.** Когда, для передачи на благовоззрѣніе Короля, законопроектъ представляется Генералъ-Губернатору, то этотъ послѣдній объявляетъ по своему усмотрѣнію, но въ зависимости отъ постановленій настоящаго акта и отъ тѣхъ инструкцій, которыя отъ времени до времени могутъ быть даны ему для этой цѣли Королемъ, что именемъ Короля онъ этотъ законопроектъ утверждаетъ или что онъ отказываетъ въ утвержденіи или что онъ задерживаетъ законопроектъ для выясненія личнаго взгляда Короля. Всѣ законопроекты, отмѣняющіе или измѣняющіе эту статью или одно изъ постановленій главы IV, озаглавленныхъ «Палата Собранія», а равно и всѣ законопроекты, упраздняющіе провинціальные совѣты или ограничивающіе предоставленныя послѣднимъ статьей 85 права иначе, чѣмъ это допускается смысломъ настоящей статьи, задерживаются вышеупомянутымъ образомъ. Генералъ-Губернатору предоставляется возвратить всякій представленный ему законопроектъ въ ту палату, по иниціативѣ которой онъ возникъ, присоединивъ къ нему всѣ рекомендуемыя имъ, Генералъ-Губернаторомъ, измѣненія, и палата можетъ поступить въ соотвѣтствіи съ этими совѣтами.

Ст. **65.** Король можетъ отмѣнить любой законъ въ теченіе одного года со дня его утвержденія Генералъ-Губернаторомъ, и это пріостановленіе по сообщеніи его Генералъ-Губернаторомъ въ рѣчи или письменномъ отношеніи каждой изъ палатъ парламента или по опубликованіи его аннулируетъ законъ со дня объявленія о его отмѣнѣ. Отмѣна законовъ.

Ст. **66.** Законопроектъ, задержанный для представленія на благовоззрѣніе Короля, не имѣетъ силы до тѣхъ поръ, пока въ годичный срокъ со дня его врученія Генералъ-Губернатору на предметъ представленія Королю, Генералъ-Губернаторъ не объявитъ въ рѣчи или письменнымъ отношеніемъ въ каждую изъ палатъ парламента или опубликованіемъ о полученіи согласія Короля на законопроектъ. Задержаніе законопроекта.

Ст. **67.** Въ возможно кратчайшій срокъ послѣ утвержденія законопроекта Генералъ-Губернаторомъ именемъ Короля или по утвержденіи самимъ Королемъ законопроекта, задержаннаго на Его благовоззрѣніе, Секретарь Палаты Собранія заготовляетъ законъ въ двухъ экземплярахъ (изъ коихъ одинъ подписывается Генералъ-Губернаторомъ)—въ одномъ на англійскомъ, въ другомъ на голландскомъ языкѣ, они вносятся въ реестровую книгу Регистраціоннаго Бюро Апелляціоннаго Отдѣленія Высшаго Суда Южной Африки. Эти экземпляры служатъ окончательнымъ доказательствомъ подлинности закона, причемъ въ случаѣ разногласія между ними преимуществомъ пользуется текстъ, подписанный Генералъ-Губернаторомъ. Подписаніе и регистрація законовъ.

Ст. **85.** Во исполненіе предписаній этого акта и, какъ указано ниже, съ согласія Генералъ-Губернатора въ Совѣтѣ, провинціальный совѣтъ можетъ отдавать предписанія по вопросамъ, входящимъ въ составъ слѣдующаго перечня, какъ-то: Права провинціальныхъ совѣтовъ.

1. Прямое обложеніе внутри провинціи съ цѣлью взиманія налоговъ для мѣстныхъ нуждъ.

2. Денежные займы подъ исключительный кредитъ данной провинціи съ согласія Генералъ-Губернатора въ Совѣтѣ и въ соотвѣтствіи съ правилами, которыя будутъ изданы парламентомъ.

3. Образованіе кромѣ высшаго въ теченіе 5 лѣтъ и впредь, пока парламентъ не постановитъ иначе.

4. Земледѣліе въ предѣлахъ и подъ тѣми условіями, кои имѣютъ быть установлены парламентомъ.

5. Основаніе, содержаніе больницъ и благотворительныхъ заведеній.

6. Муниципальныя учрежденія, участковые совѣты и другія учрежденія подобнаго рода.

7. Работы и предпріятія мѣстнаго значенія внутри провинціи, за исключеніемъ желѣзныхъ дорогъ и портовъ, а также и другихъ работъ, распространяющихся за предѣлы данной провинціи, и всякую изъ этихъ работъ парламентъ можетъ объявить работой, имѣющей національный интересъ, и озаботиться ея исполненіемъ, вступивъ для того въ соглашеніе съ провинціальнымъ совѣтомъ или какимъ либо инымъ путемъ.

8. Пути сообщенія, дороги, мосты и переправы, кромѣ мостовъ, соединяющихъ двѣ провинціи.

9. Рынки, мѣры и вѣсъ.

10. Охрана рыбы и дичи.

11. Наложеніе взысканій пенею, штрафомъ и тюремнымъ заключеніемъ за нарушеніе всякаго провинціальнаго закона или постановленія по какому либо вопросу, входящему въ одну изъ вышеперечисленныхъ категорій.

12. Всякій вообще вопросъ, который по мнѣнію Генералъ-Губернатора въ Совѣтѣ носитъ исключительно мѣстный и частный провинціальный характеръ.

13. Всякій другой вопросъ, относительно коего парламентъ какимъ либо закономъ передалъ право дѣлать постановленія провинціальному совѣту.

Сила постановленій провинціальныхъ совѣтовъ.

Ст. **86.** Всякое постановленіе провинціальнаго совѣта имѣетъ силу только въ провинціи, гдѣ оно издано, и лишь постольку, поскольку оно не противорѣчитъ какому-либо парламентскому закону.

Ходатайства передъ парламентомъ.

Ст. **87.** Провинціальный совѣтъ можетъ ходатайствовать передъ парламентомъ объ изданіи закона по вопросамъ, отно-

сительно коихъ этотъ совѣтъ не компетентенъ издавать постановленія.

Положеніе объ апелляціи къ Королю въ Совѣтѣ.

Ст. **106.** Ни по какому дѣлу Высшаго Суда Южной Африки или одного изъ его отдѣленій не допускается апелляція къ Королю въ Совѣтѣ, однако, ничто, здѣсь содержащееся, не можетъ быть направлено къ ограниченію права, которымъ Королю будетъ благоугодно воспользоваться для дарованія особаго разрѣшенія на апелляцію къ Королю въ Совѣтѣ по дѣлу Апелляціоннаго Отдѣленія. Парламенту предоставляется право выработать законы, опредѣляющіе случаи, когда такое особое разрѣшеніе можетъ быть испрашиваемо, но законы, содержащіе подобныя опредѣленія, задерживаются Генералъ-Губернаторомъ для выясненія воли Его Величества. Однако, эта статья ничѣмъ не касается права апелляціи къ Его Величеству въ Совѣтѣ по судебнымъ рѣшеніямъ Апелляціоннаго Отдѣленія Высшаго Суда, постановленнымъ во время дѣйствія или въ силу Акта 1890 года о колоніальныхъ судахъ адмиралтейства.

Юрисдикція апелляціоннаго Отдѣленія.

Ст. **111.** Функція Апелляціоннаго Отдѣленія распространяется на весь союзъ и всѣ рѣшенія и предписанія его имѣютъ полную силу и дѣйствіе въ каждой провинціи, гдѣ они исполняются такъ же, какъ если бы они были подлинными рѣшеніями и предписаніями провинціальнаго Отдѣленія Высшаго Суда Южной Африки данной провинціи.

Учрежденіе консолидированнаго фонда доходовъ и фонда желѣзныхъ дорогъ и портовъ.

117. Всѣ доходы, изъ какихъ-бы источниковъ они ни происходили, коими всѣ колоніи при учрежденіи союза имѣли право распоряжаться, передаются въ вѣдѣніе Генералъ-Губернатора въ Совѣтѣ. Учреждается фондъ желѣзныхъ дорогъ и портовъ, въ который вносятся всѣ доходы, взимаемые или получаемые Генералъ-Губернаторомъ въ Совѣтѣ съ управленій желѣзными дорогами, портами и гаванями въ порядкѣ, симъ актомъ установленномъ; этотъ фондъ будетъ предназначенъ парламентомъ для нуждъ желѣзныхъ дорогъ, портовъ и гаваней. Учреждается также и консолидированный фондъ доходовъ, въ который поступаютъ всѣ прочіе доходы, взимаемые или получаемые Генералъ-Губернаторомъ въ Совѣтѣ, и этотъ фондъ будетъ предназначенъ пар-

ламентомъ на нужды союза, въ порядкѣ, предусмотрѣнномъ настоящимъ актомъ, причемъ на этотъ фондъ возлагаются обязательства, этимъ-же актомъ установленныя.

Обезпеченіе существующихъ государственныхъ долговъ.

Ст. **119.** Годовые проценты по государственнымъ долгамъ колоній, равно какъ и всѣ капиталы для погашенія долговъ, учрежденные закономъ при учрежденіи союза, образуютъ основныя обязательства консолидированнаго фонда доходовъ.

Передача собственности колоній союзу.

Ст. **121.** Всѣ имущества, цѣнныя бумаги, денежныя наличности, банковые вклады и обезпеченія, принадлежавшіе каждой колоніи при учрежденіи союза, становятся собственностью послѣдняго. Однако, доходъ съ того или иного фонда, закономъ предназначеннаго, при учрежденіи союза, на спеціальныя цѣли внутри колоніи, почитается предназначеннымъ парламентомъ на тѣ спеціальныя цѣли, которымъ онъ былъ посвященъ.

Коронныя земли и пр.

Ст. **122.** Коронныя земли, общественныя сооруженія и всякая собственность на всемъ пространствѣ союза, какъ движимая, такъ и недвижимая, равно какъ и всѣ возможныя права, принадлежавшія колоніямъ при учрежденіи союза, передаются Генералъ-Губернатору въ Совѣтъ со всѣми долгами и спеціальными на нихъ лежащими обязательствами.

Копи и руды.

Ст. **123.** Всѣ права на копи и руды и всѣ права, связанныя съ розысканіями и обработкой рудъ и драгоцѣнныхъ камней или распоряженіемъ ими, которыми при учрежденіи союза было облечено правительство той или иной колоніи, передаются послѣ учрежденія союза Генералъ-Губернатору въ Совѣтѣ.

Принятіе союзомъ на себя всѣхъ долговъ колоній.

Ст. **124.** Союзъ принимаетъ на себя всѣ существующіе при учрежденіи долги и обязательства колоній, подчиняясь, несмотря на другія опредѣленія настоящаго акта, условіямъ, налагаемымъ всякимъ закономъ, при дѣйствіи котораго эти долги были сдѣланы и обязательства заключены, а равно и безъ всякаго нарушенія правъ обезпеченія или первенства относительно уплаты капитала, процентовъ, погашенія долговъ и иныхъ расходовъ, принадлежащихъ кредиторамъ той или иной колоніи; въ зависимости отъ такихъ условій и правъ союзъ можетъ измѣнить, возобновить или консолидировать эти долги.

Ст. **125.** Всѣ порты, гавани и желѣзныя дороги передаются съ момента учрежденія союза въ вѣдѣніе Генералъ-Губернатора въ Совѣтѣ. Безъ санкціи парламента не могутъ быть построены ни одна желѣзная дорога публичнаго пользованія, ни одинъ портъ, ни одна гавань, ни какое-либо другое подобное сооруженіе.

Порты, гавани и желѣзныя дороги.

Ст. **128.** Несмотря ни на какія опредѣленія предыдущей статьи, несогласныя съ нижеслѣдующимъ, учрежденіе, завѣдующее желѣзными дорогами, портами и гаванями, можетъ учредить особый фондъ изъ доходовъ съ желѣзныхъ дорогъ, портовъ и гаваней, каковой фондъ предназначается для поддержанія, поскольку это возможно, единообразнаго тарифа, несмотря ни на какія колебанія въ движеніи.

Учрежденіе фонда для поддержанія однообразія желѣзнодорожныхъ тарифовъ.

Ст. **135.** Въ зависимости отъ постановленій настоящаго акта, всѣ законы, дѣйствовавшіе въ колоніяхъ въ моментъ учрежденія союза, сохраняютъ свою силу въ соотвѣтствующихъ провинціяхъ впредь до отмѣны или измѣненія ихъ парламентомъ или провинціальными совѣтами въ частяхъ, по которымъ право принимать постановленія за ними сохранено или передано. Всѣ законныя учрежденія колоній продолжаютъ дѣйствовать и послѣ учрежденія союза, какъ если бы союзъ не былъ учрежденъ.

Дальнѣйшее существованіе колоніальныхъ законовъ.

Ст. **138.** Всякое лицо, натурализированное въ одной изъ колоній, почитается натурализированнымъ на всемъ пространствѣ союза.

Натурализація.

ИСТОРИЧЕСКАЯ БИБЛИОТЕКА

П. Сакемарити

И. Ч

ДОПОЛНЕНІЕ

КЪ КУРСУ

РУССКАГО ГОСУДАРСТВЕННАГО

ПРАВА

Читаннаго проф. В. М. Гессенемъ
на экономическомъ Отдѣленіи
СПБ. Политехническаго Инсти-
тута.

ДѢЙСТВУЮЩЕЕ ИСКЛЮЧИТЕЛЬНОЕ

ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО - ЕГО ОТДѢЛЬНЫЕ ИНСТИТУТЫ-

- ПОЛИЦЕЙСКІЙ АРЕСТЪ.

| Перепечатано съ разрѣшенія автора изъ книги проф. В. М. Гессена, «Исключительное Положеніе» Изд. "Право" 1908 г - Глава третья, III. § 4 |.

ЛИТОГРАФІЯ ТРОФИМОВА, МОЖАЙСКАЯ, 3.

1909.

ГОСУДАРСТВЕННАЯ
ИСТОРИЧЕСКАЯ
БИБЛИОТЕКА
1141312

П О Л И Ц Е Й С К І Й А Р Е С Т Ъ

В Ъ П О Р Я Д К Ѣ О Х Р А Н Ы.

Согласно ст. 2I Положенія I4 августа I88I г. о мѣрахъ къ охраненію государственнаго порядка и общественнаго спокойствія | см. Приложеніе I къ ст. I | примѣч. 2 | Уст. о пред. и прес. прест. изд. I890 г. Св. Зак. т.XIУ. |I,| начальникамъ жандармскихъ управленій и ихъ помощникамъ, а также мѣстнымъ начальникамъ полиціи предоставляется право дѣлать распоряженія о предварительномъ задержаніи не болѣе, однако, чѣмъ на двѣ недѣли, всѣхъ лицъ, внушающихъ основательное подозрѣніе въ совершеніи государственныхъ преступленій или въ прикосновенности къ нимъ, а равно въ принадлежности къ противозаконнымъ сообществамъ.

По письменному предложенію губернатора или градоначальника срокъ предварительнаго задержанія можетъ быть продленъ до одного мѣсяца.

Обусловливая такое продленіе ареста письменнымъ предложеніемъ губернатора, законодатель, очевидно, имѣлъ въ виду создать извѣстную гарантію противъ чрезмѣрныхъ "увлеченій" полицейской власти. На практикѣ, однако, такая гарантія обратилась въ пустую формальность: губернаторъ никогда не отказываетъ въ такомъ продленіи и даже не собираетъ никакихъ свѣдѣній объ основаніяхъ, доказывающихъ его необходимость 2|.

Въ тѣхъ случаяхъ, когда задержанное лицо предназначено къ высылкѣ въ опредѣленную мѣстность, срокъ предварительнаго ареста по распоряженію министра внутреннихъ дѣлъ мо -

---

I| См. примѣч. стр IO.

2| Отчетъ о ревизіи Бакинской губ. сен. Кувьминскаго, "Право", I906 г., стр. 9I9.

ДОПОЛНЕНІЕ КЪ КУРСУ РУССКАГО ГОСУДАРСТВЕННАГО ПРАВА, читан. проф. В. М. Г е с с е н о м ъ.
Изд. Кассы Взаимопомощи СПБ. Политехн. Института.
Литографія трофимова, Можайская 3.

жетъ быть продленъ на неопредѣленное время впредь до разрѣшенія вопроса о его высылкѣ. Случаи такого продленія - иногда на полгода и болѣе - составляютъ обычное явленіе административной практики, - причемъ далеко не всегда за столь продолжительнымъ арестомъ, дѣйствительно, слѣдуетъ административная высылка [1].

Само собою разумѣется, что при такихъ условіяхъ вопросъ о порядкѣ примѣненія предварительнаго ареста заслуживаетъ особеннаго вниманія, - тѣмъ болѣе, что, именно право безконтрольнаго и не мотивированнаго ареста, - даже по свидѣтельству лицъ, занимающихъ оффиціальное положеніе - вызываетъ особыя нареканія на произволъ административной власти [2].

Для того, чтобы уяснить себѣ природу полицейскаго ареста въ порядкѣ охраны, необходимо, прежде всего, принять во вниманіе назначеніе и цѣль такого ареста.

Какъ извѣстно, до изданія закона 19 мая 1871 г., Отдѣльный Корпусъ Жандармовъ, учрежденный одновременно съ учрежденіемъ знаменитаго III-го отдѣленія С. Е. И. В. Канцеляріи, никакой опредѣленной компетенціи, никакихъ опредѣленныхъ полномочій не имѣлъ. По совершенно справедливому замѣчанію А. А. Л о п у х и н а , онъ являлся органомъ политическаго наблюденія и доноса. Съ изданіемъ закона 19 мая 1871 г., жандармерія превращается въ органъ судебнаго изслѣдованія и преслѣдованія политическихъ преступленій [3]. Съ этого времени все дѣло борьбы съ крамолой сосредоточивается въ рукахъ Отдѣльнаго Корпуса Жандармовъ.

Въ силу совершенной обособленности Отдѣльнаго Корпуса отъ мѣстной и отчасти центральной администраціи , исключительное значеніе, пріобрѣтаемое такимъ образомъ жандармеріей въ борьбѣ съ крамолой, представляетъ существенныя не-

---

[1] См. З а п и с к у прокурора Харьковской судебной палаты С. С. Х р у щ е в а въ М а т е р і а л а х ъ Особаго Совѣщанія гр. Игнатьева , XI, стр. 10,

[2] Ibid , стр.9; срав. также въ Ж у р н а л ѣ Комитета Министровъ отъ 10 февраля 1905 г. мнѣніе тов. м . в . д. Дурново [М а т е р і а л ы I, стр. 6 и сл.].

[3] А.А. Л о п у х и н ъ . Изъ итоговъ служебнаго опыта стр. 13 и сл.

удобства съ точки зрѣнія министерства внутреннихъ дѣлъ.

Такое неудобство въ особенности усматривается въ томъ, что губернаторъ, начальникъ губерніи, отвѣтственный за поддержаніе въ ней порядка, *de facto* совершенно отстраняется отъ дѣла борьбы съ крамолой, руководимаго начальникомъ губернскаго жандармскаго управленія, совершенно независимо отъ губернатора.

Существеннымъ коррективомъ къ такому - во всякомъ случаѣ, ненормальному - порядку вещей является статья 2I-ая Положенія I4 августа. Предоставляя право предварительнаго задержанія, а также производства обысковъ и выемокъ въ порядкѣ охраны не только начальникамъ жандармскихъ управленій и ихъ помощникамъ, но также начальникамъ мѣстной полиціи, ст. 2I-ая тѣмъ самымъ къ дѣлу борьбы съ крамолой привлекаетъ, наряду съ Отдѣльнымъ Корпусомъ, и общую полицію, во главѣ которой стоитъ губернаторъ.

Возникающія вслѣдъ за симъ въ составѣ полиціи столичныхъ, а также наиболѣе крупныхъ губернскихъ городовъ особыя учрежденія - такъ называемыя, отдѣленія по охраненію общественной безопасности и порядка | охранныя отдѣленія|, имѣютъ своимъ ближайшимъ назначеніемъ осуществленіе тѣхъ новыхъ полномочій, которыя возлагаются на полицію ст. 2I-ой Положенія I4 августа.

Порученіе одной и той же функціи, изслѣдованія и преслѣдованія политическихъ преступленій, двумъ совершенно самостоятельнымъ и обособленнымъ органамъ, жандармскимъ управленіямъ и общей полиціи, естественнымъ образомъ ставитъ вопросъ о разграниченіи этой функціи между тѣмъ и другимъ органомъ. Такое разграниченіе диктуется самымъ характеромъ политическихъ преступленій.

Какъ справедливо замѣчаетъ А. А. Л о п у х и н ъ, дѣятельность полиціи по всякимъ уголовнымъ дѣламъ распадается на два порядка, - по двумъ поставленнымъ ей задачамъ, обнаруженія и изслѣдованія уголовно-наказуемаго дѣйствія. Но въ то время, какъ по дѣламъ общеуголовнымъ разграниченіе указанныхъ моментовъ имѣетъ значеніе только формальное, ибо *de facto* моменты эти, по общему правилу, совпадаютъ во времени, - въ отношеніи политическихъ преступленій, въ виду интеллектуальнаго свойства и длительности ихъ, а также той тайны, въ которую они облекаются участниками, и, приба - вимъ отъ себя - того интереса, съ которымъ правительство

относится къ ихъ раскрытію, обнаруженіе и изслѣдованіе преступленій не только юридически, но и практически отдѣляются другъ отъ друга [1].

Съ учрежденіемъ охранныхъ учрежденій, именно къ нимъ переходитъ задача о б н а р у ж е н і я преступленій; на Корпусѣ Жандармовъ остается и з с л ѣ д о в а н і е уже обнаруженныхъ преступленій, производство по нимъ формальныхъ дознаній.

Дѣятельность охранныхъ отдѣленій по обнаруженію политическихъ преступленій опредѣляется частью инструкціями, издаваемыми министерствомъ внутреннихъ дѣлъ, частью охраннымъ usus'омъ, никогда еще донынѣ не бывшимъ предметомъ научнаго изслѣдованія. Для осуществленія своей задачи обнаруженія политическихъ преступленій, охранныя отдѣленія широко пользуются особымъ институтомъ политической агентуры, -агентами наружнаго наблюденія |"филерами "| и внутренняго наблюденія | "сотрудниками"|. При помощи послѣднихъ полиція"проникаетъ въ область интеллектуальной жизни заподозрѣнныхъ лицъ, принимая личину сочувствія и единомыслія имъ" [2].

Однимъ изъ нормальныхъ и даже необходимыхъ пріемовъ, такъ называемаго, внутренняго наблюденія является провокація политическихъ преступленій, - не только какъ средство созданія недостающихъ уликъ, но и какъ средство снисканія довѣрія и вліянія въ революціонной средѣ [3].

Наряду съ наблюденіемъ внутреннимъ и внѣшнимъ, существеннымъ средствомъ о б н а р у ж е н і я преступленій является предварительный, въ порядкѣ охраны, арестъ, сопровождаемый производствомъ, въ томъ же порядкѣ, обысковъ и выемокъ.

Со времени учрежденія охранныхъ отдѣленій, сосредото-

1| А. А. Л о п у х и н ъ ,I.стр.24 и сл.

2| Ibid ., стр. 25

3| Чрезвычайно поучительныя данныя изъ практики охранныхъ отдѣленій приводятся въ отчетѣ сенаторской ревизіи Бакинской губ. сен. К у з ь м и н с к а г о |см. "Право",1906г.,I стр. 917 и сл.; въ особенности,стр.921 и сл.|. См. также факты, приведенные въ рѣчи М а к л а к о в а въ засѣданіи Госуд. Думы.|Стенограф. отчетъ Г.Д. III соз. I сессіи,стр. 1961 и сл.|

чивающихъ въ своихъ рукахъ функцію обнаруженія политичес - кихъ преступленій, къ нимъ переходитъ всецѣло право предварительнаго въ порядкѣ охраны, ареста. На практикѣ распоря - женія, касающіяся производства, въ порядкѣ охраны, арестовъ, а также обысковъ и выемокъ, исходятъ не отъ начальниковъ жандармскихъ управленій, а отъ начальниковъ мѣстной полиціи черезъ посредство охранныхъ отдѣленій. При такихъ условіяхъ предварительный арестъ въ порядкѣ охраны, по общему правилу, является н е п о с л ѣ д с т в і е м ъ о б н а р у ж е н н ы х ъ, а с р е д с т в о м ъ о б - н а р у ж е н і я политическихъ преступленій. Между прочимъ, на практикѣ широко примѣняется институтъ, такъ называемыхъ, "ликвидацій", т. е. массовыхъ арестовъ и обысковъ, производимыхъ безъ особаго разбора, иногда безъ какихъ либо данныхъ, уличающихъ арестованное лицо - въ расчетѣ среди множества лицъ, ни къ какому политическому преступленію неприкосновенныхъ, уловить въ розыскныя сѣти хоть нѣсколько дѣйствительно виновныхъ лицъ.

Сказаннымъ опредѣляется природа предварительнаго ареста въ порядкѣ ст. 21-ой Положенія 14 августа. Такой арестъ является средствомъ о б н а р у ж е н і я политическихъ преступленій; онъ является " арестомъ впредь до выясненія причинъ арестованія". Лицо подвергается предварительному аресту на продолжительный срокъ безъ какихъ бы то ни было уличающихъ его данныхъ, - въ лучшемъ случаѣ, на основаніи непровѣренныхъ агентурныхъ свѣдѣній [1]; оно подвергается аресту н е п о т о м у, что противъ него собраны улики, а д л я т о г о, чтобы эти улики собрать. Въ частности, ничто не можетъ быть ошибочнѣе отождествленія предваритель - наго ареста, въ порядкѣ охраны, съ предварительнымъ арес - томъ, какъ мѣрой пресѣченія, предполагающей, во всякомъ случаѣ, наличность какихъ либо вещественныхъ или иныхъ

---

[1] Въ отчетѣ сен. Кузьминскаго мы читаемъ "Въ огромномъ большинствѣ случаевъ совсѣмъ нѣтъ никакихъ данныхъ для того, чтобы судить объ основаніяхъ обыска или ареста въ порядкѣ охраны, такъ какъ постановленій объ обыскахъ совсѣмъ не составлялось, а въ постановленіяхъ объ арестахъ говорилось лишь:" принимая во вниманіе имѣющіяся свѣдѣнія о личности такого-то, постановилъ". Весьма часто обыски произво-

уликъ. Для охранныхъ отдѣленій статья 257 уст. уг. судопр. не существуетъ.

По характерному замѣчанію товарища мин внутр. дѣлъ Дурново въ засѣданіи Комитета Министровъ, н и о д и н ъ и з ъ м ѣ с т н ы х ъ о б ы в а т е л е й не можетъ быть увѣренъ въ томъ, что онъ обезпеченъ отъ производства у него обыска или заключенія его подъ арестъ безъ видимой подачи съ его стороны какого-либо къ тому повода.

Нельзя, впрочемъ, не замѣтить, что, какъ ни широко раздвигаетъ предѣлы полицейскаго усмотрѣнія разсматриваемая 21-ая статья Положенія 14 августа, все таки и эта статья, казалось бы ставитъ полицейскому усмотрѣнію нѣкоторые предѣлы. Для производства арестовъ и обысковъ въ порядкѣ охраны требуется, по крайней мѣрѣ, предполагаемая прикосновенность или, какъ выражается законъ, основательное подозрѣніе въ прикосновенности къ политическимъ преступленіямъ.

Административная практика по примѣненію разсматриваемой статьи свободно выходитъ и за эти предѣлы. По свидѣтельству прокурора Харьковской судебной палаты, С.С. Хрулева, на практикѣ администрація пользуется правомъ ареста, въ порядкѣ охраны, не только въ отношеніи лицъ политически неблагонадежныхъ или подозрѣваемыхъ въ государственныхъ преступленіяхъ, но и въ отношеніи совершившихъ общеуголовныя преступленія и проступки, и даже не совершившихъ никакого уголовно-наказуемаго дѣянія.

Вопреки прямому требованію закона, аресты и обыски нерѣдко производятся становыми и полицейскими приставами, и даже околодочными надзирателями и урядниками, безъ всякаго предписанія исправниковъ и полиціймейстеровъ, причемъ за это превышеніе власти виновные не подвергаются отвѣтственности по соображеніямъ охраны государственнаго порядка[I].

дились по анонимнымъ доносамъ, безъ всякой предварительной провѣрки ихъ путемъ негласнаго наблюденія или дознанія, и разсматривались какъ самая обыкновенная и незначительная мѣра, совсѣмъ будто - бы не затрагивающая интересовъ частныхъ лицъ" | "П р а в о", 1906 г., стр. 918 |.

[I] З а п и с к а - С. С. Хрулева, I. с., стр. 10.

Съ совершенно такимъ же утвержденіемъ товарища министра внутреннихъ дѣлъ Дурново мы встрѣчаемся въ В. у. Ж у р н а л ѣ Комитета Министровъ 10 февраля 1905 г. [2]. Въ отчетѣ по ревизіи Бакинской губерніи сен. Кузьминскаго можно найти не мало примѣровъ фантастически легкомысленно отношенія администраціи къ чрезвычайнымъ полномочіямъ, предоставленнымъ ей Положеніемъ объ охранѣ - и, въ частности, къ праву безконтрольнаго и безотвѣтственнаго лишенія гражданъ свободы на сравнительно-продолжительное время.

На основаніи всего вышеизложеннаго, казалось бы, нельзя не прійти къ тому заключенію, что полицейскій арестъ въ порядкѣ охраны, является, по существу, наиболѣе послѣдовательнымъ, наиболѣе крайнимъ выраженіемъ административнаго усмотрѣнія и произвола. До тѣхъ поръ, пока право такого ареста остается въ рукахъ администраціи, о какой бы то ни было неприкосновенности личности не можетъ быть и рѣчи. А между тѣмъ, предварительному аресту, въ порядкѣ охраны, - правда, лишь на 7 дней - можетъ быть всякій подвергнутъ и въ мѣстности, ни на какомъ исключительномъ положеніи не состоящей.

Въ журналѣ Особаго Совѣщанія подъ предсѣдательствомъ ген.-ад. гр. Игнатьева мы читаемъ слѣдующія знаменательныя слова: " Совѣщаніе считаетъ нужнымъ сговорить, что проектируемыя къ сохраненію на нѣкоторое время мѣры полицейскаго воздѣйствія никоимъ образомъ не должны получить примѣненія къ тѣмъ или инымъ лицамъ за простую политическую ихъ неблагонадежность, ибо правопорядокъ, имѣющій установиться въ связи съ дарованіемъ населенію манифестомъ 17 октября незыблемыхъ основъ гражданской свободы, сопряженъ съ тѣмъ логическимъ послѣдствіемъ, что образъ мыслей, который не выражается проявленіями, воспрещенными уголовнымъ закономъ, не долженъ впредь служить поводомъ къ преслѣдованію".

Мнѣніе Особаго Совѣщанія останется *pium desiderium* до тѣхъ поръ, пока администрація вооружена будетъ правомъ лишенія свободы въ порядкѣ охраны, правомъ ареста -

---

[1] Ж у р н а л ъ Комитета Министровъ, В. у. 10 февраля 1905 г. въ М а т е р і а л а х ъ коммиссіи ген.-ад. гр. Игнатьева, I, стр. 7.

"впредь до выясненія причинъ заарестованія ".

---ooOoo---

П Р И М Ѣ Ч А Н І Е. |Къ стр. 3 ссылкѣ I |.

Ст. 21 гласитъ:

" Мѣстнымъ начальникамъ полиціи, а также начальникамъ жандармскихъ управленій и ихъ помощникамъ предоставляется дѣлать распоряженія: I| о предварительномъ задержаніи, не долѣе однако двухъ недѣль, всѣхъ лицъ, внушающихъ основательное подозрѣніе въ совершеніи государственныхъ преступленій или въ прикосновенности къ нимъ, а равно въ принадлежности къ противозаконнымъ сообществамъ, и 2| о производствѣ, во всякое время, обысковъ во всѣхъ безъ исключенія помѣщеніяхъ, фабрикахъ, заводахъ и т. п. , и о наложеніи ареста, впредь до распоряженія подлежащаго начальства, на всякаго рода имущество, указывающее на преступность дѣйствій или намѣреній заподозрѣннаго лица."

П р и м ѣ ч а н і е. „О всякомъ заарестованіи и освобожденіи отъ онаго чины полиціи и жандармскаго корпуса составляютъ немедленно надлежащее постановленіе, копію съ котораго сообщаютъ лицу прокурорскаго надзора, безотлагательно донося о заарестованія мѣстному Губернатору или Градоначальнику, по письменному распоряженію которыхъ срокъ предварительнаго ареста можетъ быть продолженъ до одного мѣсяца со дня задержанія."

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ИСТОРИЧЕСКАЯ БИБЛІОТЕКА

---oooOooo---

П. Сакеларида

И ч

"ГОРОДСКОЕ САМОУПРАВЛЕНІЕ". Доц.В.М.Гессенъ.

Дополненіе къ курсу Русскаго государственнаго права.

Н

Изданіе Студенческой Кассы Взаимопомощи при СПБ.Политехникумѣ.

Литографія Трофимова. Можайская 3.

ГОСУДАРСТВЕННАЯ
ИСТОРИЧЕСКАЯ
БИБЛИОТЕКА
1141313

ГОРОДСКОЕ САМОУПРАВЛЕНІЕ.

20-го марта 1862 г. послѣдовало Высочайшее повелѣніе "безотлагательно приступить къ улучшенію общественнаго управленія во всѣхъ городахъ имперіи". Работа по переустройству городского управленія на началахъ широкаго участія въ немъ мѣстнаго населенія, начиная съ 1821 г., шла не прекращаясь въ Министерствѣ Внутреннихъ Дѣлъ,-и, тѣмъ не менѣе, къ выработкѣ общаго Положенія для всѣхъ городовъ имперіи эта работа, какъ извѣстно, не привела. За исключеніемъ Петербурга, въ которомъ введено было новое Городовое Положеніе въ 1845 г. и не многихъ другихъ городовъ, на которыхъ впослѣдствіи распространено было съ нѣкоторыми измѣненіями Петербургское Городовое Положеніе - Москвы /1862 г./, Одессы /1863 г./ и Тифлиса /1866 г./ - во всѣхъ городскихъ поселеніяхъ Россіи продолжало дѣйствовать -по крайней мѣрѣ *de jure* - давно отжившее Екатерининское законодательство, искаженное до неузнаваемости въ практическомъ своемъ примѣненіи.

Извѣрившись послѣ 40-лѣтняго опыта во всемогуществѣ канцелярскаго творчества, Министерство Внутреннихъ Дѣлъ, приступая къ осуществленію помянутаго Высоч.повелѣнія 1862 г., прежде всего, обращается къ содѣйствію самого мѣстнаго общества. Циркуляромъ 26 апрѣля 1862 г. Министръ Вн. Дѣлъ Валуевъ предписываетъ губернаторамъ "немедленно учредить въ губернскихъ и другихъ городахъ, гдѣ окажется то удобнымъ и возможнымъ, особыя комиссіи изъ наиболѣе опытныхъ и свѣдущихъ лицъ", владѣющихъ недвижимою собственностью и принадлежащихъ ко всѣмъ сословіямъ города; при этомъ губернаторамъ предписано разъяснить комиссіямъ "всю важность дѣла" и, въ особенности, указать имъ на "необходимость... принятія самими обществами болѣе заботливаго участія въ собственныхъ дѣлахъ своихъ, такъ какъ правительство не можетъ постоянно нести на себѣ бремя заботъ о всѣхъ потребно-

---

Городское самоуправленіе. Доц.В.М.Гессенъ.
Изд.Студ.Кассы Взаимопомощи при СПБ.Политехникумѣ.
Литографія Трофимова. Можайская 3.
Корректоръ: П. Шатьевскій

стяхъ городовъ, общества которыхъ... сами должны имѣть попеченіе о своихъ интересахъ и нуждахъ". Въ руководство комиссіямъ,министерствомъ выработана была программа подлежащихъ разсмотрѣнію вопросовъ, съ подробными объясненіями каждаго изъ нихъ. Программа начинается съ выясненія важнѣйшихъ недостатковъ существующей организаціи городского управленія. Такихъ недостатковъ, по мнѣнію министерства, четыре: сосредоточеніе всѣхъ дѣлъ города въ рукахъ лишь податныхъ сословій; отсутствіе въ городахъ общей думы; полное смѣшеніе дѣлъ совѣщательныхъ съ исполнительными; отсутствіе правильнаго разграниченія въ правахъ и обязанностяхъ общественныхъ учрежденій и разныхъ должностныхъ лицъ.- Устраненіе этихъ недостатковъ и является главною цѣлью предстоящей реформы.- Комиссіи -числомъ 509- представили свои соображенія чрезвычайно скоро. Въ теченіе двухъ лѣтъ отвѣты комиссіи,-всего свыше 500,-были уже разработаны, приведены въ систему и изданы въ видѣ свода министерствомъ. Въ этихъ отвѣтахъ заслуживаетъ особаго вниманія отношеніе нѣкоторыхъ комиссій къ вопросу о принадлежности къ городскому обществу и обладаніи активнымъ избирательнымъ правомъ. Многія комиссіи настаиваютъ на необходимости включенія въ городское общество и предоставленія избирательнаго права лицамъ, получившимъ среднее или высшее образованіе, оказавшимъ услуги городу наукой или искусствомъ. Что касается имущественнаго ценза, то многія комиссіи считаютъ необходимымъ ограничить избирателей лишь однимъ условіемъ - наличностью "самостоятельнаго хозяйства", какихъ бы то ни было размѣровъ, или владѣнія какою бы то ни было недвижимостью, независимо отъ ея стоимости, въ связи съ исправнымъ отбываніемъ казенныхъ и городскихъ повинностей. Нѣкоторыя комиссіи возстаютъ противъ ограниченія избирательныхъ правъ раскольниковъ и евреевъ, такъ какъ "вѣроисповѣданіе по отношенію къ общественнымъ интересамъ вреднаго вліянія имѣть не можетъ". По свидѣтельству составителей "Свода", обсуждая вопросъ объ отношеніи городскихъ властей къ администраціи, в с ѣ комиссіи е д и н о г л а с н о объясняютъ неудовлетворительность существующаго положенія городскихъ учрежденій отсутствіемъ самостоятельности ихъ во всѣхъ главнѣйшихъ дѣйствіяхъ по городскому хозяйству и благоустройству; вслѣдствіе этого онѣ требу-

ютъ уничтоженія крайне стѣснительной правительственной опеки и отчетности городскихъ учрежденій "передъ самимъ обществомъ". Между прочимъ, по мнѣнію одной изъ комиссій, справедливо было бы постановить, чтобы голова не былъ увольняемъ отъ должности иначе, какъ съ утвержденія Министерства Вн.Дѣлъ, по предварительномъ истребованіи мнѣнія общей думы.- Обсуждая вопросъ о функціяхъ городского управленія, комиссіи высказываютъ мнѣніе о необходимости замѣны "общественной полиціей" правительственной полиціи городовъ.

"Честность и разумное пониманіе своихъ обязанностей чинами полиціи обезпечены были бы в ы б о р н ы м ъ началомъ: необходимо, чтобы лица, входящія въ составъ полиціи, избирались по личному ихъ достоинству самимъ обществомъ". Чтобы дѣйствительно вызвать города къ самостоятельности и самоуправленію, говоритъ одна изъ комиссій, "нужно положить прочный фундаментъ этому прекрасному зданію, именно охраненіемъ личности городского населенія отъ произвола городскихъ администраторовъ и тѣмъ, возвысивъ его въ собственныхъ глазахъ, внушить ему понятіе права и долга... Достигнуть этихъ результатовъ возможно лишь подчиненіемъ городской полиціи городскому управленію".

Первый проектъ Городового Положенія, составленный министерствомъ въ 1864 г., представленъ былъ на заключеніе Второго Отдѣленія Собственной Его Императорскаго Величества Канцеляріи; затѣмъ, на основаніи замѣчаній Второго Отдѣленія, въ 1866 г. составленъ былъ в т о р о й проектъ, внесенный въ концѣ декабря въ Государственный Совѣтъ. Изъ Государственнаго Совѣта въ мартѣ 1868 г. проектъ возвращенъ былъ новому министру Тимашеву, смѣнившему ст.секр. Валуева. По обсужденіи его въ новой комиссіи при М-вѣ Внутреннихъ Дѣлъ и затѣмъ въ Совѣтѣ Министра Вн.Дѣлъ, выработанъ былъ т р е т і й проектъ, внесенный въ Государственный Совѣтъ въ 1869 г. И на этотъ разъ, однако, проектъ возвращенъ былъ изъ Госуд.Совѣта для измѣненія его и дополненія въ новую "Комиссію" подъ предсѣдательствомъ главноуправляющаго Вторымъ Отѣл.Собств. Е.И.В.Канцеляріи. Въ составъ этой комиссіи приглашены были городскіе головы столицъ и нѣкоторыхъ другихъ городовъ, по выбору М-ва Вн. Дѣлъ /Погребовъ, кн. Черкасскій, Новосельскій и др./.

Въ апрѣлѣ 1870 г. исправленный комиссіей проектъ разсмотрѣнъ былъ въ Соединенныхъ Департаментахъ Законовъ, Госуд. экономіи, Гражд. и духовныхъ дѣлъ, а въ маѣ - въ Общемъ Собраніи Госуд.Совѣта. 16 Іюня 1870 г. Гордовое Положеніе было утверждено Высочайшею властью.

Основныя начала Положенія 1870 г. сводятся къ слѣдующему.

К р у г ъ и з б и р а т е л е й опредѣляется п о д а т н ы м ъ цензомъ. Активное и пассивное избирательное право имѣютъ русско-подданные городскіе обыватели не моложе 25 лѣтъ отъ роду, если они владѣютъ недвижимымъ имуществомъ, подлежащимъ сбору въ пользу казны, или содержатъ по купеческому свидѣтельству торговое или промышленное заведеніе, или же, проживъ въ городѣ не менѣе 2-хъ лѣтъ, уплачиваютъ въ пользу города установленный сборъ съ купеческаго или промысловаго, или приказчичьяго /I-го разряда/ свидѣтельства или съ билетовъ на содержаніе промышленныхъ заведеній. Проектированное нѣкоторыми изъ городскихъ комиссій введеніе въ составъ избирателей мѣстной интеллигенціи путемъ установленія, параллельно съ податнымъ, образовательнаго ценза въ бюрократическихъ комиссіяхъ не встрѣтило никакого сочувствія. Отчасти, впрочемъ, къ этой же цѣли направлено было предложеніе, сдѣланное въ Совѣтѣ Министра Внут. Дѣлъ членомъ комиссіи П.П.Семеновымъ, о предоставленіи правъ на участіе въ городскомъ управленіи, наряду съ домовладѣльцами, и квартиронанимателямъ. Проектируемая мѣра, обусловленная установленіемъ въ пользу городовъ квартирнаго налога, должна была, съ одной стороны, улучшить матеріальныя средства городовъ, а съ другой - обновить составъ городского общества новыми элементами, привлечь къ участію въ городскомъ управленіи лицъ, принадлежащихъ къ образованнымъ классамъ населенія. Предложеніе П.П.Семенова встрѣтило, однако, упорную оппозицію со стороны большинства членовъ комиссіи; указывалось, между прочимъ, на непостоянный составъ квартиронанимателей, на временное ихъ пребываніе въ городѣ, на отсутствіе въ ихъ средѣ интереса къ городскимъ дѣламъ, на недостаточную ихъ благонадежность и т.д. Государственный Совѣтъ ограничился тѣмъ, что включилъ въ Городовое Положеніе статью, предоставляющую городамъ право ходатайствовать о введеніи въ нихъ квар-

тирнаго налога; что же касается полученія уплачивающими этотъ налогъ права участвовать въ городскихъ выборахъ, то, согласно Высоч. утвер. мнѣнію Гос. Совѣта 16 іюня 1870 г., предоставлено "М-ру Вн. Дѣлъ войти съ надлежащими представленіями въ Госуд. Совѣтъ". Какъ извѣстно, до настоящаго времени никакихъ представленій не послѣдовало.

Группировка избирателей по Положенію 1870 г. основана на, такъ называемой, трехклассной системѣ. Крупные, средніе и мелкіе плательщики дѣлятся соотвѣтственно на три разряда такъ, чтобы избиратели каждаго разряда уплачивали вмѣстѣ по одной трети общей суммы налоговъ. Каждый изъ этихъ разрядовъ, различныхъ по числу составляющихъ ихъ избирателей, избираетъ одинаковую часть, а именно 1/3 общаго числа гласныхъ. Такимъ образомъ, небольшая группа -иногда въ нѣсколько человѣкъ- плательщиковъ высшаго разряда избираетъ столько же гласныхъ, сколько огромное большинство въ нѣсколько тысячъ человѣкъ плательщиковъ низшаго разряда. Установленіемъ трехклассной системы предполагалось достигнуть соотвѣтствія между степенью обремененности городскими налогами отдѣльныхъ лицъ и степенью ихъ участія въ городскомъ управленіи. Трехклассная система, заимствованная у Пруссіи, гдѣ она введена была закономъ 11 марта 1850 г., впервые была предложена у насъ составителями перваго проекта Городового Положенія 1864 г. При обсужденіи этого проекта, Второе Отдѣленіе высказалось категорично противъ трехклассной системы на томъ -вполнѣ безспорномъ- основаніи, что при этой системѣ "составъ каждаго отдѣла избирателей будетъ нерѣдко измѣняться отъ причинъ совершенно случайныхъ; отъ случайныхъ же причинъ будетъ зависѣть и доля вліянія каждаго отдѣльнаго избирателя. Взамѣнъ трехклассной системы Второе Отдѣленіе предложило дѣленіе избирателей на три участка "въ зависимости отъ цѣны недвижимой собственности и стоимости купеческихъ и промысловыхъ свидѣтельствъ".- Съ такимъ дѣленіемъ мы и встрѣчаемся во второмъ и третьемъ проектѣ Городоваго Положенія; и только при обсужденіи третьяго проекта въ комиссіи, подъ предсѣдательствомъ главноуправляющаго Вторымъ Отдѣленіемъ, признано необходимымъ въ значительной степени -подъ вліяніемъ приглашенныхъ

въ комиссію городскихъ головъ- вернуться къ трехклассной системѣ не столько потому, что эта система признана цѣлесообразной и справедливой, сколько потому, что нецѣлесообразной и несправедливой признана система, предложенная въ ея замѣну Вторымъ Отдѣленіемъ.

О р г а н и з а ц і я г о р о д с к о г о у п р а в л е н і я.-Органами городского управленія, по Положенію 70 г., являются гор.дума, гор.управа и гор.голова.

Городская дума, представляющая городское общество, состоитъ изъ гласныхъ, избираемыхъ на четыре года; избраннымъ можетъ быть каждый избиратель съ тѣмъ, однако, условіемъ, чтобы число иновѣрцевъ не превышало I/3 всего числа гласныхъ. Число гласныхъ зависитъ отъ числа избирателей въ данномъ городѣ и колеблется между 30 и 72. Въ Петербургѣ дума состоитъ изъ 252, въ Москвѣ изъ 180 гласныхъ.

Гордская управа является исполнительнымъ органомъ, непосредственно завѣдывающимъ дѣлами городского управленія, согласно правиламъ и указаніямъ, даваемымъ думою. Члены управы избираются на четыре года думой изъ лицъ, имѣющихъ право участія въ выборахъ; число ихъ опредѣляется думой; законъ опредѣляетъ лишь *minimum* въ 2 члена; не-христіане не могутъ составлять болѣе I/3 состава управы. Въ небольшихъ уѣздныхъ и безуѣздныхъ городахъ обязанности управы могутъ быть возложены думой на городского голову. Составъ управы обновляется на-половину каждые 2 года. Городской голова избирается думой на 4 года изъ лицъ, пользующихся активнымъ правомъ избранія, причемъ на должность городского головы не можетъ быть избранъ еврей. Городской голова предсѣдательствуетъ какъ въ думѣ, такъ и въ управѣ. Въ столицахъ, Одессѣ и Ригѣ избираютъ въ помощь головамъ товарищей городскихъ головъ. Головы утверждаются въ должности въ губернскихъ городахъ и Одессѣ Министромъ Вн.Дѣлъ, въ прочихъ городахъ - губернаторомъ. Въ столицахъ думы избираютъ по два кандидата, одинъ изъ которыхъ утверждается въ должности Высочайшею властью. Товарищъ головы утверждается М-ромъ Вн.Дѣлъ.- Кромѣ указанныхъ органовъ, думамъ предоставлено право учреждать особыя исполнительныя комиссіи, временныя или постоянныя, изъ лицъ, по ихъ выбору, въ чрезвычайныхъ случаяхъ, а также для ближайшаго завѣды-

ванія отдѣльными отраслями городского управленія.

Функціи городского управленія. Ст.I Городоваго Положенія 1870г.опредѣляетъ общимъ образомъ компетенцію городского управленія: ему предоставлено попеченіе и распоряженіе по городскому хозяйству и благоустройству. Въ указанныхъ предѣлахъ городскому управленію принадлежитъ двоякаго рода власть: во I-хъ, принятіе той или иной мѣры для каждаго случая отдѣльно, т.е. осуществленіе индивидуальныхъ мѣропріятій /Verfügungsrecht/, и, во 2-хъ, изданіе, такъ называемыхъ, обязательныхъ постановленій,-т.е. нормъ, имѣющихъ о б щ і й характеръ и регулирующихъ на будущее время тотъ или иной вопросъ городского управленія /Verordnungsrecht/.

Предметы распорядительной власти перваго рода опредѣляются во 2 ст. Городоваго Положенія. Сюда относятся: дѣла по организаціи управленія /выборы, учрежденіе испол.комиссій и т. под./; дѣла по внѣшнему благоустройству города /устройство и содержаніе улицъ,площадей,садовъ,водопроводовъ и т.под./; дѣла,касающіяся благосостоянія городского населенія /устройство рынковъ и базаровъ,охраненіе народнаго здравія,предупрежденіе пожаровъ содѣйствіе торговлѣ и промышленности и т.п./; устройство благотворительныхъ заведеній и завѣдываніе ими;попеченіе о народномъ образованіи; устройство театровъ, библіотекъ, музеевъ и т.п.; представленіе свѣдѣній и ходатайствъ по предметамъ, касающимся мѣстныхъ нуждъ и пользъ города; наконецъ, другія обязанности,возлагаемыя закономъ на общественныя управленія.

Изданіе обязательныхъ постановленій допускается не по всѣмъ вышеуказаннымъ предметамъ, вѣдаемымъ городскимъ управленіемъ, а лишь по вопросамъ, исчерпывающимъ образомъ перечисленнымъ въ ст.103 Гор.Пол. и относящимся,по преимуществу, къ благоустройству городовъ и благосостоянію городскихъ обывателей.-

Городская смѣта. На обязанности городского управленія лежитъ составленіе ежегодной смѣты,т.е. росписи городскихъ доходовъ и расходовъ. Городовое Положеніе знаетъ два источника городскихъ доходовъ: городскія имущества и городскіе сборы. Какъ всякое юридическое лицо, городское управленіе имѣетъ право владѣть и

распоряжаться движимымъ и недвижимымъ имуществомъ, причемъ отъ городской думы зависитъ опредѣленіе способовъ извлеченія изъ нихъ доходовъ. Впрочемъ, законъ ставитъ этому праву извѣстныя границы: такъ, онъ опредѣляетъ *maximum* сборовъ за употребленіе городскихъ вѣсовъ и мѣръ, воспрещаетъ эксплоатацію состоящихъ въ общемъ пользованіи площадей, улицъ, мостовъ и т.п., а въ нѣкоторыхъ случаяхъ обусловливаетъ такую эксплоатацію разрѣшеніемъ Министра Вн.Дѣлъ или губернатора, нормируетъ заключеніе займовъ, отдачу капиталовъ, для обращенія изъ процентовъ, въ кредитныя учрежденія, храненіе денежныхъ документовъ и наличныхъ суммъ.

Кромѣ доходовъ съ имущества, городскимъ управленіемъ могутъ быть установлены слѣдующіе городскіе сборы /мѣстные налоги/ съ городскихъ обывателей: во-первыхъ, оцѣночный сборъ съ недвижимыхъ имуществъ въ размѣрѣ, не превышающемъ 10% чистаго дохода съ нихъ, или 1% ихъ стоимости; во-вторыхъ, съ документовъ на право торговли и промысловъ /купеческихъ и промысловыхъ свидѣтельствъ, билетовъ и патентовъ/ въ размѣрѣ, не превышающемъ для купеческихъ свидѣтельствъ первой и второй гильдіи 25%, а для всѣхъ прочихъ свидѣтельствъ и билетовъ 10% съ казенной пошлины; въ третьихъ, сборъ съ трактирныхъ заведеній, постоялыхъ дворовъ и съѣстныхъ лавокъ по правиламъ Устава о городскомъ и сельскомъ хозяйствѣ. Кромѣ того, городамъ предоставлено право х о д а т о й с т в о в а т ь объ установленіи въ законодательномъ порядкѣ въ ихъ пользу особыхъ сборовъ съ извознаго промысла, съ частныхъ экипажей и лошадей и, наконецъ, съ собакъ. Что касается р а с х о д о в ъ, то Городовое Положеніе 1870 г. различаетъ двѣ категоріи расходовъ,-обязательные и необязательные расходы. Къ обязательнымъ относятся: содержаніе городскимъ управленіемъ общественныхъ зданій и памятниковъ, улицъ, площадей, мостовъ и т.п.; производство пособій разнымъ учрежденіямъ, установленіямъ и вѣдомствамъ на основаніи особыхъ установленныхъ законодательнымъ порядкомъ постановленій; издержки по отправленію воинскаго постоя и другихъ воинскихъ повинностей, по отопленію и освѣщенію тюремъ, по содержанію городскихъ полицій и пожарныхъ командъ. Остающіяся, за покрытіемъ указанныхъ обязательныхъ расходовъ, городскія средства могутъ быть употребляемы на необязательные расходы,

т.е. на предметы, касающіеся пользъ города и его обывателей.

Надзоръ надъ городскимъ управленіемъ, по Положенію 1870 г., вѣдается губернаторомъ и состоящимъ при немъ губернскимъ по городскимъ дѣламъ Присутствіемъ.

Мысль объ учрежденіи Присутствія впервые высказана была Вторымъ Отдѣленіемъ при обсужденіи перваго проекта М-ва Вн.Дѣлъ. Первоначально и названное М-во и другія вѣдомства рѣшительно протестовали противъ учрежденія Присутствія. Такъ, напримѣръ, въ комиссіи 1870 г. представитель Министерства Юстиціи категорически указывалъ, что учрежденіемъ Присутствія по городскимъ дѣламъ Второе Отдѣленіе совершенно отнимаетъ всякую самостоятельность у городскихъ управленій и, вмѣсто учрежденій общественныхъ, дѣлаетъ ихъ снова вполнѣ подчиненными органами администраціи. Тѣмъ не менѣе, на этотъ разъ, благодаря поддержкѣ экспертовъ, т.е. искусственно подобранныхъ представителей городского самоуправленія,-проектъ Второго Отдѣленія, принятый Государственнымъ Совѣтомъ, внесенъ въ Положеніе 1870 г. Согласно этому Положенію, губернское по городскимъ дѣламъ Присутствіе состоитъ подъ предсѣдательствомъ губернатора, изъ вице-губернатора, управляющаго казенной палатой, прокурора окружного суда, предсѣдателя мирового съѣзда, предсѣдателя губернской земской управы и городского головы губернскаго города.

Присутствіе - органъ надзора надъ городскимъ управленіемъ. По закону, городское управленіе, въ предѣлахъ предоставленной ему власти, дѣйствуетъ самостоятельно. Только самостоятельныя постановленія и весьма немногія распоряженія /объ отдачѣ земель, находящихся въ общемъ пользованіи, въ чье-либо исключительное пользованіе объ устройствѣ на нихъ сооруженій, стѣсняющихъ проходъ и проѣздъ; о займахъ, о надзорѣ за торговлей; объ измѣненіи городскихъ плановъ; о назначеніи платы за пользованіе сухопутными и водяными сообщеніями/ нуждаются въ утвержденіи - первыя губернатора, а вторыя Министра Внутреннихъ Дѣлъ или губернатора. Въ губернское Присутствіе дѣла поступаютъ по жалобамъ частныхъ лицъ; но въ случаѣ признанія губернаторомъ дѣйствій городского управленія незаконными и въ случаѣ отказа въ утвержденіи обязательныхъ постановленій, рѣшенія Присутствія хотя и

приводятся немедленно въ исполненіе, окончательнаго значенія не имѣютъ. Они могутъ быть обжалованы какъ городскимъ управленіемъ, такъ равно губернаторомъ въ Сенатъ, по I Департаменту. Положеніе 1870 г. твердо устанавливаетъ принципъ: в с ѣ пререканія между городскимъ управленіемъ и администраціей въ послѣдней инстанціи рѣшаются высшимъ судебно-административнымъ учрежденіемъ имперіи, Правительствующимъ Сенатомъ; этотъ принципъ обезпечиваетъ, въ достаточной степени, самостоятельный и независимый характеръ городского самоуправленія.

Что касается, наконецъ, отвѣтственности должностныхъ лицъ городского управленія, то, по закону, они подвергаются отвѣтственности за преступленія по должности не иначе, какъ по суду. Опредѣленіе Присутствія или городской думы о преданіи ихъ суду можетъ быть обжаловано въ первомъ случаѣ губернаторомъ, во второмъ - думой въ Правительствующій Сенатъ. Городскіе головы предаются суду не иначе, какъ опредѣленіемъ Перваго Департамента Правительствующаго Сената. Такова, въ общихъ чертахъ, характеристика городского самоуправленія по Положенію 1870 г.

Несмотря на существенные недостатки этого Положенія, введеніе городского самоуправленія сопровождалось значительнымъ прогрессомъ, если не всѣхъ, то многихъ сторонъ городского быта. Сенаторскія ревизіи нѣкоторыхъ губерній, произведенныя въ 1880 г., признаютъ наиболѣе важной заслугой городского самоуправленія усиленіе народнаго образованія; затѣмъ отмѣчается развитіе общественной благотворительности, улучшеніе пожарной части и т.п. Наряду съ этимъ, однако, ревизіи констатируютъ отсутствіе значительныхъ улучшеній по части в н ѣ ш н я г о благоустройства городовъ /замощенія, освѣщенія улицъ и т.п./, охраненія народнаго здравія /санитарной части/, веденія городского хозяйства и т.п. Комиссія ст. секр. Каханова, образованная въ 1881 г. для составленія проектовъ мѣстнаго управленія, на основаніи изученія отчетовъ ревизовавшихъ сенаторовъ, пришла къ тому заключенію, что, хотя "произведенное столь недавно преобразованіе городского управленія и не вполнѣ оправдало всѣхъ преувеличенно возлагавшихся на него надеждъ, тѣмъ не менѣе факты городской жизни въ болѣе крупныхъ центрахъ несомнѣнно доказываютъ видимые успѣхи въ нихъ благоустройства въ относительно короткій срокъ".

Недостатки Положенія 1870 г., по мнѣнію ревизовавшихъ сенаторовъ, раздѣляемому Кахановской комиссіей, заключались въ слѣдующемъ:

I/ Неудовлетворительность избирательнаго ценза. Обусловивъ активное и пассивное избирательное право платежемъ сборовъ въ доходъ города, Положеніе 1870 г. создало о д н о с о с л о в н ы й характеръ городскогопредставительства. По даннымъ сенаторскихъ ревизій, городское управленіе находилось почти всецѣло въ рукахъ торговаго класса и преимущественно мелкихъ несамостоятельныхъ торговцевъ, подавляющихъ своей численностью другіе элементы.

Характеръ избирательнаго ценза нисколько не обезпечивалъ ни извѣстной степени образованія, или хотя бы грамотности, ни даже нѣкоторой зажиточности избирателей. Такъ, напр., въ Кіевской губерніи, по даннымъ ревизіи, произведенной сен.Половцевымъ, двѣ трети избирателей безграмотны; получившихъ какое-либо оффиціально-удостовѣренное образованіе насчитывается съ небольшимъ 1%. Что касается з а ж и т о ч н о с т и избирателей, то она, равнымъ образомъ, не требовалась Положеніемъ 1870 г., довольствовавшимся, какъ извѣстно, уплатою сбора въ пользу города, хотя бы въ размѣрѣ нѣсколькихъ копеекъ. Въ той же Кіевской губ. мелкіе плательщики, вносившіе менѣе I рубля, составляли 2/3 избирателей уѣздныхъ городовъ. Въ Тамбовѣ, по даннымъ ревизіи сен.Мордвинова, изъ 2.454 лицъ, имѣвшихъ право участвовать въ городскихъ выборахъ, I.382 лица, т.е. около 56% уплачивали не болѣе I руб. въ годъ,-изъ нихъ 500 избирателей платили отъ 50 коп.до I руб., 558 - отъ 25 до 50 к., и, наконецъ, 263 - отъ I0 до 25 коп. По поводу приведенныхъ цифръ любопытно припомнить, съ какой энергіей, отвергая участіе квартиронанимателей въ городскомъ управленіи, составители Положенія 1870 г. доказывали преимущество въ сравненіи съ ними плательщиковъ городскихъ сборовъ, въ смыслѣ интереса къ городскому бюджету и пониманія городскихъ нуждъ.

2/ Неудовлетворительность группировки избирателей. Трехклассная система, совершенно чуждая духу русской жизни, механически заимствованная у Пруссіи, не замедлила доказать на практикѣ полную свою несостоятельность. Съ одной стороны, она не могла создать у насъ представительства различныхъ к л а с с о в ъ въ истинномъ

смыслѣ этого слова, такъ какъ избиратели в с ѣ х ъ разрядовъ принадлежатъ къ одному и тому же торгово-промышленному классу. Съ другой стороны, крайняя неравномѣрность и случайность группировки избирателей отражалась весьма невыгоднымъ образомъ какъ на самомъ производствѣ выборовъ, такъ равнымъ образомъ и на характерѣ ихъ результатовъ. Малочисленность избирателей I-го разряда способствовала развитію на выборахъ непотизма, системы протекцій и личныхъ вліяній. Многочисленность избирателей 3 разряда,- по большей части, невѣжественныхъ и бѣдныхъ,- способствовала предвыборной агитаціи въ ихъ средѣ, нерѣдко доходившей до невѣроятныхъ размѣровъ.- О степени неравномѣрности группировки избирателей можно судить по слѣдующимъ примѣрамъ. Въ Кіевѣ избиратели I-го разряда составляли 3,2%, а III разряда - 84,4% общаго числа избирателей; въ Черкассахъ /Кіев.губ./ первые составляли I,I%, вторые 86,I% избирателей. Въ Чигиринѣ 28 избирателей перваго разряда избирали 20 гласныхъ, въ Умани 43 изб.- 2I гласнаго; въ Черкассахъ 24 изб.- 24 гл., а въ Сквирѣ I7 изб. - 24 гл.

3/ Неудовлетворительность состава городской думы. О д н о с о с л о в н ы й характеръ городскихъ избирательныхъ собраній естественно повлекъ за собою такой же односословный характеръ городскихъ думъ. По отзывамъ ревизовавшихъ сенаторовъ, гор. думы, созданныя Положеніемъ I870 г., оказались односословными, купеческо-мѣщанскими собраніями.

Какъ таковыя, онѣ въ значительной степени отражали въ себѣ всѣ недостатки господствовавшаго въ нихъ сословія: его невѣжество, своекорыстіе, непониманіе общественныхъ нуждъ, равнодушіе къ общественному дѣлу. Отчеты сенаторовъ ставятъ городскимъ гласнымъ въ упрекъ непосѣщеніе засѣданій, пассивную роль большинства на засѣданіяхъ, небрежное отношеніе гласныхъ къ возлагаемымъ на нихъ думой обязанностямъ, отсутствіе дѣйствительнаго контроля надъ дѣятельностью управъ и т.п.

4/ Ч р е з в ы ч а й н а я о б р е м е н е н н о с т ь г о р о д с к о г о б ю д ж е т а, вслѣдствіе, такъ называемыхъ, обязательныхъ расходовъ. Обязательные расходы, по даннымъ ревизіи 80 г., составляли значительнѣйшую часть всѣхъ вообще городскихъ расходовъ. Такъ, въ Кіевской губерніи они колебались между 90,8% / Сквира / и 57,7% / Кіевъ / общей суммы го-

родскихъ расходовъ. Въ Тамбовской губерніи обязательныя расходы составляли 4/5, необязательные 1/5 общей суммы расходовъ. Изъ обязательныхъ расходовъ лишь около половины идетъ на предметы, касающіеся мѣстныхъ городскихъ потребностей /на содержаніе город.управленія общественныхъ зданій, на уплату по город.займамъ и т.п. другая, большая половина идетъ на учрежденія, служащія, прежде всего, цѣлямъ всего государства, а не интересамъ мѣстнаго городского управленія /содержаніе полиціи, отопленіе и освѣщеніе тюремныхъ замковъ, выполненіе воинской квартирной повинности и т.п./. Эти послѣдніе расходы составляютъ, какъ бы государственную повинность, отбываніе коей возложено на городскія учрежденія.

Если принять во вниманіе, что всѣ расходы по благоустройству города, въ широкомъ смыслѣ слова,-т.е. на народное просвѣщеніе, на санитарную и строительную часть, и т.под.- отнесены Положеніемъ къ числу необязательныхъ, то нельзя не признать, что на удовлетвореніе важнѣйшихъ городскихъ потребностей у городовъ, за покрытіемъ обязательныхъ расходовъ, остается слишкомъ мало средствъ. Въ Кіевской губ., напр., по даннымъ ревизіи, общая сумма всѣхъ обязательныхъ расходовъ превосходила на 10% сумму в с ѣ х ъ о б ы к н о в е н н ы х ъ доходовъ; поэтому для производства необходимыхъ расходовъ на благоустройство городовъ, городскія управленія должны прибѣгать къ исключительнымъ источникамъ доходовъ,- къ доходамъ чрезвычайнымъ /займамъ, позаимствованіямъ изъ капиталовъ, пособіямъ отъ казны и т.под./. И, тѣмъ не менѣе, хроническій недостатокъ средствъ постоянно оставался неодолимымъ препятствіемъ къ развитію городского благосостоянія и благоустройства. По отзыву одного изъ видныхъ городскихъ дѣятелей, при дѣйствіи Положенія 1870 г., города пользовались самоуправленіемъ только для того, чтобы отбывать государственныя тягости и не имѣть возможности удовлетворять собственныхъ пользъ и нуждъ.

5/ Н е п р а в и л ь н о е п о с т у п л е н і е г о р о д с к и х ъ с б о р о в ъ. По отзывамъ ревизовавшихъ сенаторовъ, правильному веденію городского хозяйства препятствовало въ чрезвычайной степени накопленіе городскихъ недоимокъ. Такое накопленіе обусловливалось, по крайней мѣрѣ отчасти, несовершенствомъ самаго способа ихъ взиманія - взысканія ихъ чрезъ посредство по-

лиціи. Ревизіи констатировали небрежное и безразличное отношеніе полиціи къ интересамъ города, отсутствіе энергіи по взысканію городскихъ недоимокъ, вслѣдствіе полной, въ этомъ отношеніи, безнаказанности полиціи, а также многосложности возложенныхъ на нее обязанностей.

6/ Что касается, наконецъ, административнаго надзора надъ городскимъ самоуправленіемъ, то въ отзывахъ ревизовавшихъ сенаторовъ не встрѣчается принципіальныхъ возраженій противъ его постановки по Положенію 1870 г. Въ нѣкоторыхъ губерніяхъ /напр.,Воронежской/ ревизія пришла къ заключенію, что надзоръ губернатора строго держится въ границахъ, опредѣленныхъ для сего закономъ. Въ другихъ губерніяхъ /напр.,Кіевской/ отмѣчены случаи, съ одной стороны, недостаточнаго контроля надъ законностью дѣйствій гор.управленія, а съ другой - незаконнаго вмѣшательства въ сущность хозяйственныхъ распоряженій города.

Во всякомъ случаѣ, никто изъ ревизовавшихъ сенаторовъ не видѣлъ въ усиленіи надзора и ослабленіи самостоятельности гор самоуправленія панацеи противъ недостатковъ Гор.Положенія. Напротивъ, по мнѣнію одного изъ нихъ /сен. Половцева/, улучшеніе хода городского самоуправленія возможно лишь въ случаѣ умноженія и привлеченія къ этому дѣлу болѣе п р о с в ѣ щ е н н ы х ъ силъ, чѣмъ тѣ, кои въ немъ преобладаютъ нынѣ.

Таковы важнѣйшіе недостатки Город.Положенія 1870 г., намѣченные сенаторскими ревизіями и признанные въ полной мѣрѣ комиссіей ст.секр.Каханова. Для устраненія этихъ недостатковъ, комиссіей былъ проектированъ цѣлый рядъ измѣненій въ Положеніи 1870 г.,-какъ-то: предоставленіе квартиронанимателямъ, уплачивающимъ опредѣленную сумму за наемъ квартиры, права участія въ городскихъ выборахъ, н е з а в и с и м о о т ъ у с т а н о в л е н і я к в а р т и р н а г о н а л о г а въ п о л ь з у г о р о д о въ; замѣна трехклассной системы дѣленіемъ избирателей, п о п р е д с т а в л я е м ы м ъ и м и и н т е р е с а м ъ, на 3 разряда,-домовладѣльцевъ, купцовъ и квартиронанимателей; установленіе образовательнаго ценза /отъ грамотности до средняго образованія/ для пользованія пассивнымъ избирательнымъ правомъ,-т.е.правомъ избранія въ гласные и на должность по городскому управленію;сложеніе съ городовъ, сверхъ обязательно про-

изводимыхъ городами пособій разнымъ установленіямъ и вѣдомствамъ, расходовъ по отправленію воинскаго постоя и другихъ воинскихъ повинностей, по отопленію и освѣщенію тюремъ, а также части расходовъ по содержанію полицій; разрѣшеніе городамъ учреждать, на-ряду съ общегосударственной, городскую полицію,-т.е. городскіе исполнительные органы, обязанные составлять протоколы о правонарушеніяхъ и привлекать виновныхъ къ отвѣтственности, производить дознанія, обыски, выемки и арестъ имущества, принимать мѣры по охраненію порядка до прибытія чиновъ полиціи и содѣйствовать этимъ чинамъ по ихъ требованію.

Что касается надзора надъ городскимъ самоуправленіемъ, то, независимо отъ упраздненія губ. по городскимъ дѣламъ присутствій вслѣдствіе передачи функціи надзора надъ мѣстнымъ управленіемъ вообще вновь учреждаемымъ присутствіямъ уѣзднаго и губернскаго управленій, комиссія ст. сек. Каханова считала необходимымъ измѣнить порядокъ утвержденія правительственною властью дѣйствій и распоряженій городского управленія въ двоякомъ отношеніи: а/ въ отношеніи утверждающей власти - въ смыслѣ возможной децентрализаціи и б/ въ отношеніи предметовъ, подлежащихъ утвержденію - въ смыслѣ возможно большаго огражденія постоянныхъ интересовъ города отъ случайныхъ увлеченій его представителей, какъ, напр., по вопросамъ объ отчужденіи недвижимыхъ имуществъ, принятіи гарантій по различнымъ предпріятіямъ и обязательствамъ и т.под. Но, съ другой стороны, "сознавая показанный опытомъ и признанный закономъ вредъ излишней опеки правительственныхъ органовъ надъ общественными управленіями", комиссія ст. секр. Каханова, въ интересахъ самостоятельности и независимости городскихъ учрежденій, не допуская новое контроля надъ ц ѣ л е с о о б р а з н о с т ь ю дѣйствій городского управленія контроль надъ ихъ з а к о н н о с т ь ю оставила, вопрежнему, въ послѣдней инстанціи - за I-мъ Департаментомъ Правительствующаго Сената.

Завершеніе работъ Кахановской комиссіи совпало съ моментомъ рѣшительнаго и всеобщаго поворота во всей нашей внутренней политикѣ. Проекты преобразованій, намѣченные комиссіей, не получили осуществленія. Въ 1886 г. труды

Городское самоуправленіе. Доц.В.М.Гессенъ.
Изд.Студ.Кассы Взаимопомощи при СПБ.Политехникумѣ.
Литографія Трофимова. Можайская 3.
Корректоръ: Л. Шаблонскій

ея переданы были, по Высочайшему повелѣнію, въ Министерство Вн.Дѣлъ,- и затѣмъ дѣло реформы получило направленіе діаметрально противоположное тому, въ какомъ оно было задумано. Признавая невозможнымъ одновременно осуществить переустройство мѣстныхъ учрежденій, графъ Д.А.Толстой нашелъ болѣе правильнымъ устроить извѣстную постепенность въ предпринимавшейся реформѣ. Согласно съ этимъ, 12 іюля 1889 г. Высочайше утверждено было Положеніе о земскихъ участковыхъ начальникахъ, 12 іюня 1890 г.-Положеніе о земскихъ учрежденіяхъ. За земской реформой должна была послѣдовать тѣсно и неразрывно связанная съ ней реформа городская. Вызванная къ жизни, главнымъ образомъ, отрицательнымъ отношеніемъ правящей бюрократіи, ея недовѣріемъ къ общественной самодѣятельности, городская реформа, какъ и предшествующая ей земская, подготовлялась и разрабатывалась въ тишинѣ и тайнѣ министерскихъ канцелярій, безо всякаго участія въ ея обсужденіи общественныхъ элементовъ. О широкой гласности, сопровождавшей реформу 1870 года, не было и рѣчи. Подготовительные труды по городской реформѣ начались въ 1890 г.; въ 1891 г. проектъ новаго Городового Положенія былъ внесенъ въ Государственный Совѣтъ; 11 іюня 1892 г. онъ былъ утвержденъ Высочайшей властью. Положеніе 1892 г. не упраздняетъ городскихъ учрежденій, созданныхъ Положеніемъ 1870 г.; оно вноситъ, однако, въ строй городского самоуправленія цѣлый рядъ существенныхъ и коренныхъ измѣненій, преслѣдующихъ одну и единую цѣль: усиленіе административной опеки надъ ослабленнымъ и обезцвѣченнымъ, лишеннымъ самостоятельности городскимъ самоуправленіемъ.

Сущность этихъ измѣненій заключается въ слѣдующемъ. Прежнее положеніе, опредѣляя к р у г ъ и з б и р а т е л е й, обусловливало участіе въ выборахъ платежомъ городскихъ сборовъ; новое Положеніе замѣняетъ н а л о г о в о й цензъ и м у щ е с т в е н н ы м ъ. Избирательное право принадлежитъ: 1/ лицамъ и учрежденіямъ /благотворительнымъ, ученымъ, учебнымъ и правительственнымъ/, владѣющимъ, въ предѣлахъ города, не менѣе года, на правѣ собственности или пожизненнаго владѣнія недвижимою собственностью, стоющею -по оцѣнкѣ для взиманія оцѣночнаго сбора- отъ 300 р. /въ безуѣздныхъ и незначительныхъ уѣздныхъ городахъ/ до 3.000 р. /въ столицахъ/; 2/ лицамъ и обществамъ, содержащимъ въ предѣлахъ города, не менѣе

года, торгово-промышленное предпріятіе, требующее выборки свидѣтельства,- въ столицахъ I-ой гильдіи, а въ прочихъ городахъ - 2-ой.

Съ изданіемъ Положенія о государственномъ промысловомъ налогѣ выборка гильдейскихъ свидѣтельствъ, по разъясненію М-ва Вн.Дѣлъ, замѣнена выборкой промысловыхъ свидѣтельствъ: въ столицахъ -на предпріятія торговыя перваго разряда, промышленныя- одного изъ первыхъ трехъ разрядовъ и пароходныя, за содержаніе которыхъ уплачивается свыше 500 р. основного промысловаго налога; въ другихъ городахъ - на торговыя предпріятія перваго и второго разряда, промышленныя первыхъ 5 разрядовъ и пароходныя, оплаченныя основнымъ промысловымъ налогомъ въ 50 и болѣе рублей.

Новое Положеніе, какъ и прежде, исключаетъ изъ числа избирателей: иностранно-подданныхъ, состоящихъ подъ опекой или попечительствомъ, занимающихъ нѣкоторыя должности въ мѣстной администраціи, неполноправныхъ или временно ограниченныхъ въ правахъ состоянія и недоимщиковъ /если недоимка превышаетъ полугодовой окладъ городскихъ сборовъ/ и т.под. Сверхъ того, по новому Положенію, не имѣютъ права участвовать въ выборахъ содержатели и сидѣльцы винныхъ и ведерныхъ лавокъ, и питейныхъ домовъ, евреи и -конечно по совершенно инымъ соображеніямъ- священно- и церковно-служители христіанскихъ исповѣданій.

Передача избирателемъ своего голоса, по довѣренности, другому избирателю, допускавшаяся Положеніемъ 70 г., новымъ Положеніемъ, по общему правилу, не допускается. Исключеніе сдѣлано для лицъ, не достигшихъ 21-лѣтняго возраста и для лицъ женскаго пола. Послѣднія могутъ уполномочивать на участіе въ выборахъ только своихъ ближайшихъ родственниковъ.

Измѣненіемъ избирательнаго ценза М-во Вн.Дѣлъ имѣло въ виду, главнымъ образомъ, уменьшить число избирателей, достигшее, по его мнѣнію, въ большихъ центрахъ такихъ цифръ, при которыхъ городскіе выборы не могли производиться правильно. Эта цѣль, конечно, достигнута. Положеніемъ 92 г. мелкіе собственники, платившіе копейки въ пользу городовъ, мелочные торговцы и приказчики лишились избирательнаго права. Тѣмъ не менѣе, составъ избирателей и, слѣдовательно, городской думы остался, попрежнему, односословнымъ,- купеческо-мѣщанскимъ. При обсужденіи про-

екта нѣкоторыя вѣдомства,-а именно Министерство Юстиціи и Государственный Контроль - высказались за установленіе городского налога съ квартиронанимателей и предоставленіе имъ избирательныхъ правъ.

Признавая предлагаемую мѣру заслуживающей полнаго вниманія, но не считая возможнымъ приступить къ ея разсмотрѣнію, за отсутствіемъ твердыхъ данныхъ, Государственный Совѣтъ предоставилъ Министерству Вн.Дѣлъ возбудить вновь означенный вопросъ, когда въ томъ явится настоятельная потребность.

Что касается г р у п п и р о в к и и з б и р а т е л е й, то новое Положеніе упраздняетъ трехклассную систему, принятую Положеніемъ 1870 г. Въ настоящее время для производства выборовъ въ гласные образуется о д н о избирательное собраніе. При многочисленности избирателей, думамъ предоставлено право выработать предположеніе о раздѣленіи избирательнаго собранія на отдѣльные участки по мѣстностямъ города, съ предоставленіемъ каждому участку избирать подлежащее число гласныхъ сообразно числу избирателей. Предположеніе это, по разсмотрѣніи его въ Присутствіи по земскимъ и городскимъ дѣламъ, приводится въ дѣйствіе: въ столицахъ - съ разрѣшенія М-ра Вн.Дѣлъ, въ другихъ городахъ - губернатора. Въ гласные могутъ быть избираемы только лица, имѣющія право голоса въ томъ участкѣ, коимъ производится выборъ.

Первоначальнымъ проектомъ М-ва Вн.Дѣлъ предполагалось дѣлить въ болѣе крупныхъ городахъ избирателей на два избирательныя собранія, на основаніи, принятаго и земской реформой, сословнаго начала. Первое собраніе должно было состоять изъ избирателей, принадлежащихъ къ одному изъ городскихъ сословій; второе - изъ всѣхъ остальныхъ. Предположеніе это было отвергнуто Государственнымъ Совѣтомъ въ виду совершенной непримѣнимости сословнаго начала къ бессословному составу городского населенія.

О р г а н и з а ц і я г о р о д с к о г о у п р а в л е н і я, въ общихъ чертахъ, осталась неизмѣненной: попрежнему, органами его являются городская дума, городская управа и городской голова, предсѣдательствующій какъ въ думѣ, такъ и въ управѣ.

Городская дума состоитъ изъ выборныхъ гласныхъ; но, кромѣ того, въ ея составъ вводятся, съ правомъ голоса, предсѣдатель мѣстной уѣздной земской управы и депутатъ

отъ духовнаго вѣдомства, если епархіальное начальство признаетъ полезнымъ его назначить. Послѣднія лица, не будучи гласными, не могутъ участвовать ни въ управѣ, ни въ исполнительныхъ комиссіяхъ /Ук.Прав.Сен.1894 г., №9377/. Каждый избиратель можетъ быть избранъ гласнымъ. Евреи не могутъ быть ни избирателями, ни гласными. Въ городахъ, гдѣ евреямъ дозволено постоянное жительство, изъ ихъ среды губ. по зем. и гор. дѣламъ Присутствіемъ назначается извѣстное число гласныхъ, не свыше 1/40 части всего состава думы. Евреи-гласные не допускаются къ занятію должностей гор.головы, членовъ управы и исполнит. комиссій. Наоборотъ, они могутъ входить въ составъ подготовительныхъ комиссій /ревизіонныхъ/ и занимать, хотя бы и по выбору думы, должности, не входящія въ составъ гор. управленія,-напр., членовъ городскихъ по квартирному налогу присутствій, уѣздныхъ податныхъ присутствій, торговыхъ депутатовъ и т.под. /Указы Прав.Сен.10 апр.1896 г., № 3821; 19 дек.1895 г., № 12791; 20 іюля 1896 г.,№ 7840; 6 февр. 1897 г., № 1825/.

Гласные избираются на 4 года; число гласныхъ значительно меньше, чѣмъ прежде; оно колеблется между 20 и 60. Въ губ.городахъ, съ населеніемъ свыше 100 тыс., и Одессѣ положено 80 гл.; въ столицахъ 160. Въ случаѣ избранія меньшаго числа гласныхъ, чѣмъ требуется закономъ, назначаются новые выборы, а затѣмъ, если число гласныхъ окажется менѣе 2/3 общаго ихъ числа, то недостающее число, по распоряженію М-ра Вн.Дѣлъ, пополняется лицами, состоявшими въ семъ званіи послѣднее четырехлѣтіе, по старшинству полученныхъ ими избирательныхъ балловъ, а при ихъ равенствѣ - по жребію. Посѣщеніе думы для гласныхъ обязательно; неявившіеся безъ уважительной причины могутъ быть подвергнуты думой взысканіямъ по ст.1440 Улож. о наказ. Законный составъ думы опредѣляется въ 1/2 общаго числа гласныхъ, если это число не превышаетъ 40, и въ 1/3 общаго числа, если оно больше.

Рѣшенія думы, по общему правилу, принимаются простымъ большинствомъ голосовъ. Только нѣкоторыя дѣла /о пріобрѣтеніи и отчужденіи недвижимыхъ имуществъ, о займахъ, объ отвѣтственности должностныхъ лицъ гор.упр. и др./ рѣшаются большинствомъ 2/3 голосовъ, причемъ требуется присутствіе 2/3 гласныхъ, если ихъ не больше 40, и 1/2 гласныхъ, во всѣхъ другихъ случаяхъ.

Полагая, что при прежнемъ Положеніи слишкомъ частый созывъ думскихъ собраній обыкновенно приводилъ къ малоумѣстнымъ и безсодержательнымъ преніямъ, Министерство Вн.Дѣлъ проектировало допустить созваніе думскихъ собраній лишь 4 раза въ годъ: въ мартѣ, маѣ, сентябрѣ и ноябрѣ; при этомъ продолжительность собраній должна была опредѣляться губернаторомъ, по представленіямъ гор.головы. При обсужденіи проекта въ Государственномъ Совѣтѣ указано было на необходимость согласовать число и время собраній думы съ характеромъ и степенью сложности гор. хозяйства. Поэтому въ законъ введено было правило, опредѣляющее лишь *minimum* и *maximum* допустимыхъ очередныхъ собраній; такія собранія назначаются не менѣе четырехъ и не болѣе 24 разъ въ годъ! Указанная норма практическаго значенія, впрочемъ, не имѣетъ, такъ какъ по закону каждое очередное собраніе можетъ продолжаться неопредѣленное число дней.

Составъ городскихъ у п р а въ, по Положеніямъ 70 и 92 гг., одинаковъ, но число членовъ управы, опредѣлявшееся прежде думой, по новому Положенію опредѣлено закономъ: оно колеблется между 2 и 6, въ зависимости отъ величины городскихъ поселеній.

Реформа 1892 г. несомнѣнно имѣла въ виду преобразованіе городскихъ управъ изъ о б щ е с т в е н н ы х ъ въ п р а в и т е л ь с т в е н н ы я учрежденія. Цѣль эта, въ значительной степени, должна быть признана достигнутой.

Въ то время, какъ по Положенію 1870 г. утвержденіе административною властью требовалось только для городскихъ головъ, ихъ товарищей и заступающихъ ихъ мѣсто членовъ управы, по новому Положенію управа, въ полномъ своемъ составѣ, подлежитъ утвержденію М-ра Вн.Дѣлъ или губернатора, по принадлежности. Въ случаѣ неутвержденія избранныхъ лицъ въ должности, а также въ случаѣ безрезультатности первыхъ выборовъ, выборы производятся вторично, а затѣмъ, если избранныхъ не окажется, или они не будутъ утверждены, городскія должности замѣщаются по назначенію М-ромъ Вн.Дѣлъ или губернаторомъ. Голова и члены управы считаются состоящими на государственной службѣ; они увольняются отъ службы властью, отъ которой зависитъ утвержденіе или назначеніе ихъ къ должностямъ. По прежнему Положенію должностныя лица городского управленія подлежали отвѣтственности не иначе, какъ по суду;

по новому,-наряду съ отвѣтственностью по суду, они подлежатъ и дисциплинарнымъ взысканіямъ, налагаемымъ губ. по зем. и гор. дѣламъ Присутствіемъ или Совѣтомъ Министра Вн.Дѣлъ,-въ отношеніи столичныхъ головъ не иначе, какъ съ Высочайшаго соизволенія.

Указанныя нововведенія существеннымъ образомъ измѣнили самый характеръ городскихъ управъ. Въ сообщеніи М-ра Вн.Дѣлъ 15 іюля 1893 г., за № 6385, мы читаемъ: "Съ введеніемъ новаго гор. Положенія городскія управы, члены коихъ считаются состоящими на государственной службѣ, носятъ характеръ правительственныхъ учрежденій, и потому..... въ управахъ должно находиться зерцало установленнаго образца". Какъ извѣстно, въ прежнихъ управахъ не было зерцала. Его появленіе свидѣтельствуетъ объ измѣнившемся характерѣ городскихъ управъ.

Кромѣ управъ, и по новому Положенію, исполнительными органами думы являются спеціально назначаемые ими исполнительныя комиссіи; однако, въ отличіе отъ прежняго порядка, комиссіи эти въ настоящее время вступаютъ въ отправленіе своихъ обязанностей не иначе, какъ съ разрѣшенія губернатора.

Одновременно съ Городовымъ Положеніемъ 1892 г., изданы правила объ упрощенномъ город. общ. управленіи въ тѣхъ городахъ, гдѣ Выс. утв. положеніями Комитета М-ровъ признано будетъ невозможнымъ ввести общій порядокъ, по ихъ незначительности. По упрощенному порядку, дума замѣняется собраніемъ уполномоченныхъ /отъ 12 до 15 лицъ/, избираемыхъ сходомъ домохозяевъ, владѣющихъ недвижимымъ имуществомъ стоимостью не менѣе 100 руб. Городской голова и городская управа замѣняются городскимъ старостой съ однимъ или двумя помощниками.

Функціи городского управленія по Положенію 1892 г. остаются совершенно тѣ же, что и по Положенію 1870 г. Точно также остался безъ измѣненій перечень какъ городскихъ сборовъ, такъ и обязательныхъ городскихъ расходовъ. Необходимо лишь отмѣтить, что по Положенію 1892 г. сборы съ извознаго и перевознаго промысловъ, съ лошадей и экипажей, содержимыхъ частными лицами, и съ собакъ вводятся непосредственно городскими думами, тогда какъ по Положенію 1870 г. они

вводились, по ходатайству думъ, въ законодательномъ порядкѣ.

Находя, что при дѣйствіи Гор.Положенія 1870 г. исполнительные органы гор. управленія вели, вообще, крайне небрежно смѣтное и отчетное дѣло, М-во Вн.Дѣлъ нашло необходимымъ опредѣлить съ точностью въ законѣ единообразный порядокъ составленія смѣтъ и отчетовъ город. учрежденіями. Въ виду этого, къ Положенію 1892 г. приложены подробныя правила о составленіи, разсмотрѣніи и исполненіи городскихъ смѣтъ и отчетовъ по ихъ исполненію.

Наиболѣе важныя измѣненія, внесенныя Положеніемъ 1892 г. въ строй городского самоуправленія, касаются н а д з о р а надъ городскими учрежденіями. По мнѣнію Министерства Вн.Дѣлъ, представленная городскимъ общественнымъ органамъ широкая свобода дѣйствій не принесла ожидавшейся отъ нея пользы: наоборотъ,-органы эти весьма часто впадали въ такія ошибки и увлеченія, которыя вызывали справедливыя на нихъ нареканія. Въ виду этого въ выработанномъ въ Министерствѣ проектѣ предположено было, между прочимъ, предоставить единоличной власти Министра Вн.Дѣлъ право отмѣнять въ послѣдней инстанціи в с я к о е распоряженіе городской думы, признанное незаконнымъ или н е ц ѣ л е с о о б р а з н ы м ъ. Такимъ образомъ, предполагалось вовсе устранить высшій судебно-административный контроль Сената, обезпечивающій, въ большей или меньшей степени, закономѣрность распоряженій и требованій администраціи и неприкосновенность правъ самоуправленія.

Государственный Совѣтъ не счелъ, однако, возможнымъ рѣшиться на подобный шагъ. Полагая также, что въ отсутствіи надлежащаго правительственнаго контроля кроется одинъ изъ крупныхъ недостатковъ закона 1870 г., Государственный Совѣтъ, съ другой стороны, сознавалъ, что въ дѣлахъ общественнаго управленія излишняя правительственная опека столь же вредна, какъ и недостатокъ надзора.

Дѣйствующая въ настоящее время, по Положенію 1892 г., система надзора представляется въ слѣдующемъ видѣ.Мѣстнымъ органомъ надзора является, кромѣ губернатора, губ. по земскимъ и городскимъ дѣламъ Присутствіе. Оно замѣнило собою прежнее губ. по городскимъ дѣламъ Присутствіе, сохранившееся только въ Петербургѣ, Одессѣ,Кронштадѣ,Николаевѣ, Керчи и Севастополѣ. Въ составъ новыхъ

присутствій входятъ: губернаторъ, какъ предсѣдатель,и, какъ члены, губернскій предводитель дворянства, вице-губернаторъ, управляющій казенною палатою, прокуроръ окружного суда, предсѣдатель губернской земской управы,городской голова губ. города и /по дѣламъ городскимъ,взамѣнъ члена отъ земскаго собранія/ членъ по выбору городской думы того же губ.города, утверждаемый въ должности Министромъ Вн.Дѣлъ.

Всѣ постановленія думъ дѣлятся на двѣ категоріи,-на постановленія, нуждающіяся въ у т в е р ж д е н і и губернатора или Министра, и постановленія, могущія быть о с т а н о в л е н ы губернаторомъ. Къ первой категоріи относятся:

а/ всѣ, безъ исключенія, обязательныя для городскихъ жителей, постановленія, издаваемыя "п р и у ч а с т іи" город. общ. управленія, и

б/ отдѣльныя постановленія думы по вопросамъ, предусмотрѣннымъ въ законѣ. Перечень постановленій, требующихъутвержденія административной власти, Положеніемъ 1892 г. значительно удлиненъ; такъ, между прочимъ, къ ихъ числу отнесены вновь: инструкціи, или правила для городской управы и другихъ исполнительныхъ органовъ гор. управленія, завѣдывающихъ учебными заведеніями; правила для завѣдыванія гор. имуществами, капиталами и общеполезными учрежденіями; постановленія о переложеніи натуральныхъ повинностей въ денежныя и объ отчужденіи городскихъ недвижимостей.

Въ зависимости отъ степени важности дѣла и значительности города, утвержденіе исходитъ отъ губернатора или Министра Вн.Дѣлъ. Затрудняясь утвердить постановленіе думы, губернаторъ представляетъ его въ губ. по зем. и гор. дѣламъ Присутствіе, и, если большинство членовъ Присутствія согласно съ губернаторомъ, постановленіе думы считается несостоявшимся; въ противномъ случаѣ дѣло представляется на окончательное разрѣшеніе Министра.

Рѣшенія Министра и губ. Присутствія объ отказѣ въ утвержденіи д о л ж н ы б ы т ъ м о т и в и р о в а н н ы м и. Это требованіе закона представляется весьма важнымъ, такъ какъ, благодаря ему, гор. управленія имѣютъ возможность обжаловать означенныя рѣшенія, не смотря на окончательный ихъ характеръ, въ Правительствующій Сенатъ.

Могутъ быть о с т а в л е н ы губернаторомъ городскія смѣты и всѣ, вообще, постановленія, не нуждающіяся въ утвержденіи административной власти. Губернаторъ останавливаетъ исполненіе постановленій думы въ тѣхъ случаяхъ, когда оно: I/ не согласно съ закономъ или состоялось съ нарушеніемъ круга вѣдомства, предѣловъ власти и порядка дѣйствій общ. управленія, или 2/ не соотвѣтствуетъ общимъ госуд. пользамъ и нуждамъ, и л и я в н о н а р у ш а е т ъ и н т е р е с ы м ѣ с т н а г о н а с е л е н і я. Провѣрка п о л е з н о с т и постановленій думы - нововведеніе Пол. 1892 г. Въ настоящее время администрація провѣряетъ не только з а к о н н о с т ъ, но и п р а в и л ь н о с т ъ, т.е. цѣлесообразность думскихъ постановленій. Этимъ, конечно, самостоятельности гор. самоуправленія нанесенъ тяжелый ударъ.

Постановленіе думы, признанное губернаторомъ н е з а к о н н ы м ъ, вносится имъ въ губ. Присутствіе постановленіе котораго, по протесту губернатора, если съ нимъ согласится М-ръ Вн.Дѣлъ, или по жалобѣ думы, можетъ быть отмѣнено Правительствующимъ Сенатомъ. Постановленіе, остановленное, какъ нецѣлесообразное /"несоотвѣтствующее общимъ госуд. пользамъ или явно нарушающее интересы мѣстнаго населенія"/, представляется, съ заключеніемъ Присутствія, М-ру Вн.Дѣлъ и разрѣшается окончательно Государственнымъ Совѣтомъ, если отъ отмѣны или измѣненія постановленія думы должно послѣдовать возвышеніе город. обложенія, а во всѣхъ остальныхъ случаяхъ - -Комитетомъ Министровъ, по отношенію къ столицамъ и наиболѣе крупнымъ городамъ, или М-ромъ Вн.Дѣлъ по отношенію къ остальнымъ городамъ.

Постановленіе думы, не остановленное въ теченіе 2-хъ недѣль, приводится въ исполненіе.

Въ отличіе отъ Положенія 1870 г., новое Положеніе подробно регулируетъ вопросъ о порядкѣ принесенія жалобъ частными лицами на распоряженія общ. управленія.

Кромѣ права иска на общемъ основаніи, въ случаяхъ нарушенія гор. управленіемъ гражданскихъ правъ отдѣльныхъ лицъ, допускаются жалобы на незаконность постановленій думы, подаваемыя въ Сенатъ, если эти постановленія обращены къ исполненію, и губернатору, если они еще не вступили въ законную силу. Жалобы на распоряженія

управы могутъ быть приносимы, по усмотрѣнію заинтересованныхъ лицъ, губернатору или думѣ.

Со времени введенія новаго Городоваго Положенія прошло около 10 лѣтъ. За это время успѣли обнаружиться весьма многіе существенные его недостатки; во всякомъ случаѣ, объ улучшеніи, подъ его вліяніемъ, нашего гор. самоуправленія не можетъ быть и рѣчи. Кругъ избирателей остался, попрежнему, односословнымъ; значительно усилилось равнодушное и безправличное отношеніе гор. общества къ гор. дѣлу; все болѣе и болѣе замѣтно уклоненіе л у ч ш и х ъ людей отъ городской дѣятельности и городской службы; пререканія между администраціей и самоуправленіемъ не только не исчезли, но, наоборотъ, съ каждымъ днемъ пріобрѣтаютъ все болѣе острый характеръ; дѣло городского благоустройства крайне медленно подвигается впередъ за отсутствіемъ и людей и средствъ.

Л и т е р а т у р а: В т о р о в ъ, Матеріалы, относящіеся до нов. обществ. устройства въ городахъ Имперіи т.т. I-УI Спб. 1877-1888; Труды Комиссіи ст.-секр. Каханова; И. Д и т я т и н ъ, Устр. и управл. гор. Россіи, 2 т. Спб. 1875, Яр. 1877; Е г о ж е, гор. самоуправл. въ Россіи, Яр. 1877; Г. Ш р е й д е р ъ, Наше гор. общ. управленіе. СПБ. 1902; Н. К о р к у н о в ъ, Русское гос. пр. 2 т. СПБ. 1901; М ы т ъ, Гор. пол. 11 іюня 1892 г., изд. 4-ое СПБ. 1899.

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПУБЛИЧНАЯ ИСТОРИЧЕСКАЯ БИБЛИОТЕКА

Дополненіе къ курсу русскаго государственнаго права.

ГУБЕРНАТОРЪ,

КАКЪ ОРГАНЪ НАДЗОРА.

Перепечатано съ разрѣшенія автора
изъ сборника статей В. М. ГЕССЕНА

„ВОПРОСЫ МѢСТНАГО УПРАВЛЕНІЯ"

(изд. книжн. скл. Право 1904).

Изд. Студ. Кассы Взаимопомощи при. СПБ. Политехн. Институтѣ

ИМПЕРАТОРА ПЕТРА ВЕЛИКАГО.

С.- ПЕТЕРБУРГЪ.

Литографія Трофимова, Михайская 3.

1912 г.

ГОСУДАРСТВЕННЫЙ
ИСТОРИЧЕСКИЙ
БИБЛИОТЕКА
1141314

ГУБЕРНАТОРЪ, КАКЪ ОРГАНЪ НАДЗОРА.

Въ Именномъ Указѣ 1837 г., сопровождавшемъ общій наказъ гражданскимъ губернаторамъ (П.С.З. №10303), сказано: „Государственный совѣтъ, съ утвержденія нашего, поручилъ министру внутреннихъ дѣлъ учредить для гражданскихъ губернаторовъ и губернскихъ управленій правильнѣйшій и удобнѣйшій порядокъ и предложить мѣры для лучшаго устройства земской полиціи, н е о т с т у п а я, в п р о ч е м ъ, о т ъ к о р е н н ы х ъ п о с т а н о в л е н і й у ч р е ж д е н і я о г у б е р н і я х ъ 1775 года." Очевидно, наказъ 1837 года, по мысли законодателя, проникнутъ общимъ духомъ, общими началами съ учрежденіемъ императрицы Екатерины II. Съ другой стороны, достаточно раскрыть послѣднее изданіе (92г.) II тома св. зак. и обратить вниманіе на подстрочныя примѣчанія, чтобы убѣдиться, что второй раздѣлъ общаго учрежденія губернскаго (Учрежденія начальниковъ губерній и губернскихъ правленій) является, весьма въ значительной мѣрѣ, воспроизведеніемъ - исправленнымъ и дополненнымъ - наказа 1837 года. Такимъ образомъ, преемственная связь между дѣйствующимъ законодательствомъ о правительственныхъ мѣстныхъ учрежденіяхъ и учрежденіемъ для управленія губерній 1775 г. (П.С.З.(1-ое) №14392) - очевидна. Поэтому выясненіе принциповъ Екатерининскаго законодательства не безразлично для пониманія губернаторской должности по дѣйствующему праву.

Управленіе губерніей вручается учрежденіемъ 1775 года намѣстническому (губернскому), правленію, состоящему изъ государева намѣстника, или генералъ-губернатора, правителя или губернатора и 2 совѣтниковъ (ст.5). По общему и вполнѣ основательному мнѣнію, отношенія намѣстника къ губернатору недостаточно выяснены учрежденіемъ.

„ГУБЕРНАТОРЪ, КАКЪ ОРГАНЪ НАДЗОРА." Дополненіе къ курсу РУССКАГО ГОСУДАРСТВЕННАГО ПРАВА проф. В.М.Гессена.

Изданіе Кассы Взаимопомощи СПБ. Политехническаго Института.

Литографія Трофимова, Мохайская 3.

Тѣмъ не менѣе при внимательномъ чтеніи памятника врядъ ли можно согласиться съ проф. Лохвицкимъ, полагающимъ, что губернатору дано учрежденіемъ такое значеніе, какое имѣетъ теперь вице-губернаторъ, т.е. второго предсѣдателя губернаскаго правленія и занимающаго должность начальника губерніи въ случаѣ его отсутствія, - другими словами, что государевъ намѣстникъ является собственно правителемъ губерніи, подобно современному губернатору. (А.Лохвицкій, Губернія, т. I., стр. 216).

Прежде всего, губернаторъ не занимаетъ должности намѣстника въ случаѣ его отсутствія. По 102 ст. учрежденія, во время отлучки изъ намѣстничества государева намѣстника, правитель или губернаторъ отправляетъ свою должность п о д а н н ы м ъ г у б е р н а т о р а м ъ н а к а з а м ъ; должность намѣстника остается незамѣщенной и уже одно это доказываетъ, что намѣстникъ, въ противоположность губернатору, является, по учрежденію, органомъ не активнаго управленія, а только надзора.

Далѣе, екатерининскій губернаторъ не является, подобно современному вице-губернатору, только в т о р ы м ъ предсѣдателемъ губернскаго правленія, или точнѣе, временнымъ замѣстителемъ е д и н с т в е н н а г о предсѣдателя правленія, - т.е. намѣстника. Правда по ст. 94 учрежденія 1775г., генералъ-губернаторъ есть предсѣдатель правленія,, съ нимъ засѣдаетъ губернаторъ съ двумя губернскими совѣтниками; но дѣло въ томъ, что предсѣдательство намѣстника въ правленіи врядъ ли можно понимать въ томъ смыслѣ, въ какомъ понимается теперь предсѣдательство губернатора. Намѣстникъ не разсматривается учрежденіемъ, какъ интегральная часть самого правленія; всякое дѣло для своего рѣшенія отнюдь не должно необходимо пройти черезъ руки, быть выраженіемъ воли намѣстника. Проф. Андреевскій справедливо замѣчаетъ, что управленіе губернское, по мысли императрицы Екатерины II, должно было отражать въ себѣ управленіе самой верховной власти (проф. Андреевскій, О намѣстникахъ воеводахъ, губернаторахъ, стр. 133). Поэтому намѣстникъ въ такомъ же смыслѣ является предсѣдателемъ губернскаго правленія, въ какомъ сама императрица являлась предсѣдательницей сената: намѣстнику принадлежалъ высшій надзоръ за дѣятельностью правленія, непосредственнаго же участія въ дѣлахъ его онъ не принималъ. Можно найти множество подтвержденій этой мысли въ са-

момъ учрежденіи. Вышеупомянутая 94 ст. его, объявляющая генералъ-губернатора предсѣдателемъ правленія, во второй половинѣ постановляетъ: „когда же генералъ-губернаторъ и губернаторъ внѣ губерніи бываютъ, тогда вице-губернаторъ заступаетъ мѣсто губернатора. Очевидно, въ заступленіи должности намѣстника особенной необходимости нѣтъ: д ѣ л а б у д у т ъ р ѣ ш а т ь с я и б е з ъ н е г о. Наоборотъ, по ст. 267 т. II изд. 92 г., въ случаѣ отсутствія губернатора и вице-губернатора управляющій казенной палатой или государственными имуществами замѣщаетъ не вице-губернатора, а губернатора, потому что безъ губернатора некому рѣшать текущихъ дѣл управленія. То-же самое, но еще въ болѣе категорической формѣ, утверждаетъ 103 ст. учрежденія. Она гласитъ: „Два совѣтника опредѣляются въ губернское правленіе для вспоможенія г у б е р н а т о р у (а не намѣстнику). Они разсужденіемъ своимъ уважаютъ дѣло, и потомъ исполняютъ положенія г у б е р н а т о р с к і я (а не намѣстничьи). Буде же случится, что губернаторскія приказанія не соотвѣтствуютъ пользѣ общей или службѣ Императорскаго Величества, или нарушаютъ узаконенія, и губернатора разсужденіями отъ того отвратить имъ не можно, тогда совѣтники долженствуютъ внести въ правленіе письменно свое мнѣніе, и губернатора, и сенатъ о томъ увѣдомить, н о п р и к а з а н і й г у б е р н а т о р с к и х ъ о т м ѣ н и т ь н е м о г у т ъ и п о о н ы м ъ и с п о л н я т ь о б я з а н ы." Не ясно ли, что екатерининскій губернаторъ toto coelo отличается отъ вице-губернатора нашихъ временъ. Только что упомянутая 104 ст. достаточно отчетливо уясняетъ отношеніе намѣстника къ губернатору, по буквѣ и духу учрежденія Екатерины Великой. Губернаторъ, иначе называемый п р а в и т е л е м ъ править губерніей; губернское правленіе - это губернаторъ, обязанный выслушивать (но только выслушивать) „уваженія" двухъ совѣтниковъ. Государевъ намѣстникъ стоитъ внѣ губернскаго правленія и надъ нимъ. *). Его функція - политическое руководство и верховный надзоръ „съ правомъ исправленія", по выраженію Сперанскаго; непосредственнаго участія въ управленіи онъ не принимаетъ. Только потому и оказалось „в о з м о ж н ы м ъ" въ 1781 году назначить одного намѣстника на 2-3 губерніи: само собою разумѣется, что предсѣдательствовать, какъ современный губернаторъ, въ нѣсколькихъ гу-

---

*) *Ст. 432 Учрежд. слѣдующимъ образомъ опредѣляетъ порядокъ, какъ кому за кѣмъ слѣдовать надлежитъ въ торжественныхъ собраніи-*

бернскихъ правленіяхъ, отстоящихъ на сотни и на тысячи верстъ другъ отъ друга, государевъ намѣстникъ не могъ.

Итакъ отдѣленіе функціи надзора отъ функціи активнаго управленія - таково одно изъ главныхъ и въ высшей степени важныхъ началъ законодательства Великой Екатерины. Прибавимъ, что надзоръ намѣстника стоялъ надъ всѣмъ мѣстнымъ управленіемъ, одинаково простиралося на всѣ вѣтви его, - былъ единымъ и общимъ надзоромъ.

Указанный принципъ учрежд. 1775 г. поможетъ намъ уяснить себѣ дѣйствующее законодательство о губернаторской должности, его недостатки и пути къ его улучшенію.

Принципъ учрежденія 1775 г. - отдѣленіе функціи надзора отъ функціи управленія, - не получилъ однако осуществленія на практикѣ. Введеніе учрежденія 1781 г. въ дѣйствіе не замедлило обнаружить, что надзоръ, задуманный Императрицей, обратился въ у п р а в л е н і е въ высшей степени л и ч н о е*). Да иначе и не могло быть. Намѣстники являлись органомъ не м ѣ с т н а г о, нормальнаго надзора, а надзора в е р х о в н а г о, политическаго. Они облечены были огромными и совершенно неопредѣленными полномочіями, правомъ политическаго руководства. Въ рукахъ подобныхъ лицъ надзоръ, сопровождаемый правомъ и с п р а в л е н і я, не могъ не обратиться въ самовластіе, не ограниченное закономъ. Какъ могли намѣстники охранять законъ, когда сами они поставлены были выше закона?

По вступленіи на престолъ Императора Павла, въ 1797 г. должность генералъ-губернатора была упразднена, и вмѣстѣ съ нею, упразднена была функція мѣстнаго надзора. „Хотя надзоръ генералъ-губернатора, справедливо говоритъ Сперанскій въ своемъ введеніи къ намѣстническому учрежденію (1821 г.), по неопредѣленности своей былъ недостаточенъ, но съ упраздненіемъ его губернскія мѣста оставались уже безъ всякаго главнаго мѣстнаго надзора, кромѣ прокурорскаго, который и вездѣ слабъ, а въ отдаленныхъ губерніяхъ почти ничтоженъ, ибо прокуроръ никакой власти въ губернскихъ мѣстахъ

ях: I главнокомандующій, II правленіе губернское, - т.е. впереди губернаторъ или правитель, потомъ два совѣтника.

*) *Градовскій, Сборникъ статей: „Политика, Исторія, Администрація", стр. 426.*

не имѣетъ") Калачовъ. Архивъ 59 г., стр. 108).

Въ царствованіе Императора Александра I-го сдѣлано было нѣсколько попытокъ возсоздать мѣстный надзоръ, необходимость котораго Императоръ вполнѣ понималъ. Но попытки эти съ самаго начала пошли по ложному пути. Предполагалось возможнымъ создать м ѣ с т н ы й надзоръ посредствомъ перенесенія въ мѣстность в ы с ш а г о, п о л и т и ч е с к а г о надзора, т.е. посредствомъ возсозданія должности государева намѣстника. Проектъ 1816 года, проектъ Сперанскаго 1821 года, дѣятельность Балашева, какъ генералъ-губернатора пяти губерній, вездѣ и всегда генералъ-губернаторъ является, по выраженію Сперанскаго, „установленіемъ государственнымъ, министерствомъ, дѣйствующимъ на мѣстѣ. Генералъ-губернаторъ не только слѣдитъ за исполненіемъ законовъ мѣстными властями, онъ останавливаетъ исполненіе указовъ сената и предписаній министровъ, буде отъ того можетъ произойти вредъ" (проектъ 1816 года). „Генералъ-губернаторъ не только заставляетъ исполнять въ свое время и въ совершенной точности распорядокъ министра, но и слѣдитъ, чтобы министерскія части одна другой не вредили и ни которая бы никого выше мѣры не стѣсняла. Замѣтивъ тому противное и бывъ не въ состояніи обстоять права чьи бы то ни было, генералъ-губернаторъ доноситъ Государю или высшему правительству" (проектъ Балашева).

Если, однако, верховный надзоръ государевыхъ намѣстниковъ Екатерины Великой былъ не желателенъ, ибо онъ переходилъ въ самовластіе, то верховный надзоръ генералъ-губернаторовъ, по упомянутымъ проектамъ, былъ не только не желательнымъ, но и прямо невозможнымъ. По учрежденіи въ 1802 г. министерствъ, функція политическаго надзора и руководства по необходимости сосредоточилась въ рукахъ министровъ. Само собой разумѣется, что порученіе одной и той же функціи двумъ, совершенно независимымъ другъ отъ друга органамъ не только излишне, но и прямо вредно, и чѣмъ выше, чѣмъ неопредѣленнѣе эти функціи, тѣмъ больше и тѣмъ неизбѣжнѣе вредъ. Вопреки предсказаніямъ Балашева, генералъ-губернаторы оказались и непріятны министрамъ, и неполезны службѣ.

Вскорѣ по вступленіи на престолъ Императора Николая I, 6 декабря 1836 года, при государственномъ совѣтѣ образованъ

былъ комитетъ, занявшійся разсмотрѣніемъ проекта Балашева и другихъ проектовъ, относящихся къ преобразованію губернскихъ и уѣздныхъ учрежденій. Въ засѣданіи 4 мая 1827 года дѣятельность и проекты Балашева, послѣ подробнаго разсмотрѣнія были окончательно осуждены комитетомъ, а вмѣстѣ съ тѣмъ была осуждена и самая идея генералъ-губернаторской должности, какъ нормальнаго повсемѣстнаго учрежденія имперіи. Мѣстный надзоръ генералъ-губернаторовъ, не отдѣленный отъ управленія, по мнѣнію комитета, „не доставлялъ бы правительству увѣренности, что теченіе дѣлъ въ губерніяхъ и благосостояніе народа соотвѣтствуютъ благотворнымъ его намѣреніямъ. Твердость, единство и сила управленія зависятъ отъ совершенства установленій, отъ хорошаго выбора лицъ, а не отъ безмѣрной ихъ власти. Напротивъ того, эти установленія теряютъ силу и разрушаются, когда высшіе сановники (какъ сіе нерѣдко бывало) употребляютъ данныя имъ полномочія на то, чтобы затруднить, или останавливать законное теченіе дѣлъ, и одинъ другому противодѣйствовать. Желанный порядокъ въ губерніяхъ только тогда учредится, когда будутъ постановлены точныя и единообразныя правила для всѣхъ мѣстъ управленія и суда, когда мѣста сіи зависѣть будутъ отъ одного центральнаго верховнаго правительства, которое руководствовало бы каждаго по одинаковымъ началамъ и, такъ сказать, единымъ движеніемъ" (Калачовъ. Архивъ, 1859 годъ, стр. 69).

Въ виду этихъ соображеній комитетъ пришелъ къ заключенію, что генералъ-губернаторы должны быть сохранены только въ обѣихъ столицахъ и пограничныхъ губерніяхъ, и это заключеніе, по журналу 4 мая 1827 года, удостоено было Высочайшаго утвержденія.

Но порѣшивъ, такимъ образомъ, съ генералъ-губернаторскою должностью, Комитетъ отлично понималъ необходимость такъ или иначе создать въ губерніяхъ органъ мѣстнаго надзора.

Положеніе мѣстнаго надзора въ 20-хъ годахъ истекшаго столѣтія прекрасно обрисовано Сперанскимъ въ его проектѣ учрежденія областного управленія (21 г.) и въ замѣчаніяхъ о губернскихъ учрежденіяхъ, написанныхъ въ 1827 году и напечатанныхъ въ архивѣ Калачова (за 1859 годъ) — „Губернскія

мѣста, говоритъ Сперанскій, въ прямомъ смыслѣ не имѣютъ надъ собой мѣстнаго надзора; гражданскій губернаторъ, бывъ предсѣдателемъ губернаскаго правленія, не можетъ надзирать ни самъ за собой, ни за мѣстами ему равными; есть надзоръ прокурорскій, но, во-первыхъ, протесты его не могутъ остановить его исполненія; во-вторыхъ, что значитъ надзоръ лица низшаго надъ высшимъ? Что значитъ надзоръ, коего послѣдствія являются мѣсяцъ, два, годъ послѣ исполненія? И что можетъ сей надзоръ, разсѣянный на многія тысячи дѣлъ судебныхъ, хозяйственныхъ и полицейскихъ? Надзоръ съ властью исправленія, по общему учрежденію, принадлежитъ генералъ-губернаторамъ. Но тамъ, гдѣ званіе сіе нынѣ существуетъ, дѣйствіе его, яко личное и съ точностью не опредѣленное, непрестанно колеблется между самовластіемъ и послабленіемъ; тамъ - же, гдѣ нѣтъ сего званія, надзоръ черезъ прокуроровъ восходитъ прямо въ сенатъ. Но, во-первыхъ, есть дѣла, есть притѣсненія, упадающія на людей безгласныхъ, каковы суть сельскіе обыватели, отъ коихъ рѣдко могутъ быть жалобы; во-вторыхъ, какъ никого нельзя винить безъ отвѣта, а отвѣтъ и объясненіе безъ повѣрки документовъ на мѣстѣ, безъ сообщенія ихъ просителю, рѣдко могутъ быть достовѣрны, то и рѣшеніе сената или министерства, на нихъ основанное, случайно только можетъ быть справедливо; а случайность не правило и не замѣняетъ порядка".

Нормальнымъ органомъ мѣстнаго надзора, по мнѣнію Комитета 26 года, долженъ явиться г у б е р н а т о р ъ. Это мнѣніе комитета легло въ основаніе общаго наказа губернаторамъ 3 іюня 1837 года. И дѣйствительно, оно представляется совершенно раціональнымъ и естественнымъ. Губернаторъ - нормальный, мѣстный органъ, не снабженный никакими особыми, сверхъ-законными полномочіями; онъ стоитъ одиноко, выше всякой мѣстной власти, и поэтому естественно, именно, ему поручить важную функцію надзора, требующую самостоятельности и независимости отъ мѣстныхъ вліяній.

Но поручивъ губернатору мѣстный надзоръ, Комитетъ, въ п р о т и в о п о л о ж н о с т ь Н а к а з у 37 года, отлично понималъ, что необходимо отнять отъ него рѣшающій голосъ въ администраціи.

Два въ одинаковой мѣрѣ замѣчательныхъ проекта представлены были въ Комитетъ 26 года - одинъ неизвѣстнымъ (Валуль-

янскимъ), другой Сперанскимъ. Проектъ Балугьянскаго въ особенности замѣчателенъ въ той части, которая трактуетъ о преобразованіи суда. Всѣ главныя начала судостройства, призванныя къ жизни только судебной реформой, уже въ 27 году горячо рекомендуются Балугьянскимъ.*)Что же касается губернскаго управленія вообще, то, оставляя губернаторовъ представителями губернскихъ правленій, онъ рекомендуетъ к о л л е г і а л ь н у ю форму производства дѣлъ (Калачовъ. Архивъ, стр. 73). При обсужденіи этой записки, Комитетъ постановилъ, касательно власти губернатора, слѣдующія правила (Калачовъ. Архивъ, 73). 1)Когда губернаторъ будетъ согласенъ съ мнѣніемъ всѣхъ членовъ губернскаго правленія, или же большинства ихъ, то рѣшеніе исполняется указаннымъ образомъ; 2) Когда губернаторъ не согласится съ опредѣленіемъ губернскаго правленія, то имѣетъ право остановить исполненіе рѣшенія и немедленно представить дѣло на разсмотрѣніе того министерства, до кого оно по существу принадлежитъ, 3) въ случаяхъ важныхъ, когда нужны рѣшительныя мѣры и когда, по мнѣнію губернатора, невозможно отложить оныя до высшаго разрѣшенія, губернаторъ имѣетъ право принять ихъ и вопреки опредѣленія губернскаго правленія, отвѣтствуя тогда какъ за самую мѣру, такъ и за ея поспѣшное исполненіе; и въ то же время доноситъ надлежащему министру.

Другой проектъ, представленный въ комитетъ 26 года, какъ мы уже сказали, принадлежитъ перу Сперанскаго. По мысли Сперанскаго, губернаторъ долженъ быть освобожденъ отъ предсѣдательства въ губернскомъ правленіи и обязанность эта должна быть возложена на вице-губернатора (Калачовъ, стр. 91). Въ своемъ отзывѣ на проектъ Сперанскаго, министръ внутреннихъ дѣлъ, (графъ Закревскій) вполнѣ соглашается съ необходимостью освободить губернаторовъ отъ предсѣдательствованія въ губернскомъ правленіи и учредить въ сихъ послѣднихъ особыхъ предсѣдателей подъ именемъ вице-губернаторовъ.

Итакъ, изъ сказаннаго видно, что Комитетъ 6-го декабря 26г. пришелъ къ слѣдующимъ двумъ выводамъ: 1) Необходимо функцію над-

---

*) *Предположеніе учредить одну апелляціонную инстанцію и одну кассаціонную (Сенатъ) Комитетъ находилъ у насъ въ Россіи невозможнымъ.*

зора поручить губернаторамъ; 2) необходимо - такъ или иначе - функцію надзора отдѣлить отъ функціи активнаго управленія.

Общій наказъ гражданскимъ губернаторамъ 3 іюня 1837 года усвоилъ себѣ первый выводъ и пренебрегъ вторымъ.

Правда, наказъ, какъ справедливо указалъ и проф. Градовскій (см. проектъ губернской реформи, Градовскій, назв. сб. стр. 477), выдвигаетъ и подчеркиваетъ, именно, функцію надзора. Важнѣйшая обязанность губернаторовъ, гласитъ 345 ст. н а к а з а, есть наблюденіе за точнымъ повсюду, въ управляемомъ ими краѣ, исполненіемъ государственныхъ постановленій Высочайшихъ повелѣній Его Императорскаго Величества и основанныхъ на волѣ Его распоряженій высшаго правительства. Наказъ старается устранить губернатора, сколько возможно отъ непосредственной администраціи, отъ л и ч н о й дѣятельности. Согласно 3 ст. наказа, губернаторы дѣйствуютъ или 1) черезъ предсѣдательствуемыя ими губернскія правленія, или 2) черезъ особыя, учрежденныя для нѣкоторыхъ предметовъ, мѣста, или, наконецъ, 3) въ дѣлахъ казеннаго, судебнаго и другихъ, не входящихъ въ кругъ общаго управленія, вѣдомствъ, а также въ дѣлахъ о с о б о тайныхъ, или не терпящихъ ни м а л ѣ й ш а г о отлагательства - прямыми отъ своего лица предписаніями и распоряженіями. Ст. 324 объявляетъ гражданскихъ губернаторовъ отвѣтственными передъ высшимъ начальствомъ, между прочимъ, и тогда, если они дѣйствуютъ своимъ лицомъ въ такихъ случаяхъ, кои подлежатъ разсмотрѣнію губернскаго правленія, приказа общ. призрѣнія, или другихъ мѣстъ, состоящихъ подъ ихъ предсѣдательствомъ и когда къ изъятію оныхъ изъ сего, закономъ установленнаго порядка, не было никакихъ важныхъ причинъ или особыхъ предписаній высшаго начальства.

Тѣмъ не менѣе всѣ старанія наказа отдѣлить, такимъ образомъ, надзоръ отъ личной администраціи оказались тщетными, такъ какъ, по положенію о порядкѣ производства дѣлъ въ губернскихъ правленіяхъ 1837 года, губернскія правленія остались почти тѣмъ же, чѣмъ они были по учрежденію 1775 года, т.е. канцеляріей гражданскаго губернатора и только (П.С. З. №10, 304).

За исключеніемъ очень и очень небольшого числа дѣлъ, относящихся къ судной части (дѣла по наказанію за корчемство, за порубку лѣсовъ, по сомнѣнію въ законахъ, по вопросамъ о подсудности) и разрѣшавшихся, по положенію 37 года коллегіально,

(Ст. 31 Положенія. Ст. 663 т. II св. зак. изд. 1842) - въ этомъ заключается нововведеніе, сравнительно съ учрежденіемъ 1775 года; можетъ быть оно допущено подъ вліяніемъ проекта Валугьянскаго, - всѣ прочія, т.е. почти всѣ дѣла рѣшаются не по большинству голосовъ, а по усмотрѣнію и приказанію губернатора. Такимъ образомъ, губернаторъ, управляя губерніей черезъ губернское правленіе, управляетъ ею все-таки л и ч н о. Надзоръ и непосредственная администрація все-таки сосредоточиваются въ однѣхъ и тѣхъ же рукахъ. То, что Сперанцкій считалъ невозможнымъ, признается возможнымъ и желательнымъ наказомъ 37 года, лежащимъ въ основѣ дѣйствующаго нынѣ законодательства: гражданскій губернаторъ, бывъ предсѣдателемъ губернскаго правленія, надзираетъ самъ за собой.

Съ 1837 года мѣстное управленіе наше еще не подверглось радикальной и всеобщей реформѣ. Въ основаніи Общаго Учрежденія Губернскаго, какъ упомянуто выше, и теперь лежитъ Наказъ Гражданскимъ Губернаторамъ 1837 года. Тѣмъ не менѣе крупными законодательными реформами прошлаго царствованія, равно какъ другими менѣе значительными законами, внесены существенныя измѣненія въ упомянутый Наказъ. Всѣ эти измѣненія имѣютъ одну общую и несомнѣнную тенденцію: усилить функцію губернаторскаго надзора и сократить функцію губернаторскаго управленія. Такой фактъ чрезвычайно важенъ: онъ указываетъ намъ тотъ путь, по которому должно пойти дальнѣйшее развитіе и реформированіе губернаторской должности.

Такъ, учрежденіе губернскихъ правленій 2 января 1845 г. *) и позднѣе временныя правила о преобразованіи губернскихъ учрежденій 8 іюня 1865 года**) пытаются - правда, не удачно - усилить активную роль губернскихъ правленій, освободить губернато-

---

*) *См. ст. 41 Нак. 37 г. /П.С.З. №18. 580/ ст. 668, т. II, ч. I Св. Зак. изд. 1842 года; ст. 754, т. II, ч. I Св. Зак. изд. 57; и затѣмъ соотвѣтственныя статьи слѣдующихъ изданій; далѣе, ст. 90 Нак. 37 г. и ст. 804 т. II, Св. Зак. изд. 5 г.; ст. 746, т. II Св. Зак. изд. 76 г.; ст. 521 Общ. Учрежд. Губ. т. II, Св. Зак. изд. 92 года.*

**) *П.С.Зак. № 42. 180; ст. 14 сравн. со ст. 52 Учр. 45 года; ст. 85 и 20 Времен. Прав.*

ра отъ текущихъ дѣлъ управленія, поставить его внѣ губернскаго правленія и надъ нимъ. Съ другой стороны, положеніемъ комитета министровъ 22 іюля 1866 года значительно распространены права губернскаго надзора (П.С.З. № 34501). Губернаторъ пріобрѣта - етъ право производить общую внезапную ревизію даже въ такихъ административныхъ учрежденіяхъ, которыя не входятъ въ кругъ губернскихъ установленій и подчиняются своему спеціальному начальству (Ст.271 Общ. Учр. Губ. Т. II Св. Зак. изд. 92 года); кромѣ того, опредѣленіе къ должности чиновниковъ мѣстными административными учрежденіями различныхъ вѣдомствъ поставлено подъ контроль губернатора*).

На преобразованіе губернаторской должности оказали огромное вліяніе обще- правительственныя реформы царствованія Императора Александра II.

Реформы крестьянская, судебная, земская и городская, введеніе всеобщей воинской повинности - освободили губернатора отъ множества судебныхъ и административныхъ обязанностей, лежащихъ на немъ; а крестьянская, земская и городская реформы, кромѣ того, расширили сферу губернскаго надзора, увеличили необходимость въ мѣстной безпристрастной и надзирающей власти.

Наконецъ, необходимо указать, что законъ 12 іюля 1889 года, создавшій земскихъ участковыхъ начальниковъ, въ свою очередь, способствуетъ, или, по крайней мѣрѣ, долженъ бы способствовать отдѣленію отъ губернской должности чуждыхъ ея природѣ административныхъ функцій. Признавая полную, теоретическую и практическую, недопустимость совмѣщенія судебныхъ и административныхъ функцій въ лицѣ земскихъ начальниковъ, нельзя, казалось бы не признать дѣйствительной необходимости въ уѣздномъ, б л и з к о м ъ к ъ м ѣ с т н о с т и органѣ активнаго уп-

---

*) *Ст. 286 Общ. Учр. Губ. т. II Св. Зак. изд. 92. Кромѣ упомянутаго положенія Ком. Мин. 1866 г., см. также: Именной указъ объ улучшеніи хозяйственнаго и административнаго устройства заведенія Импер. Маріи 1866 г. (П.С.З. №43.995). Выс. утв. положеніе о женскихъ гимназіяхъ и прогимназіяхъ мин. народ. просв. (П.С.З. 48.406), Вообще о прогрессирующемъ значеніи губернскаго надзора срав. ст. 2.290 т.II.ч.I Св. Зак. изд. 42 г.; ст. 2463 т.II ч.Св.Зак. изд.57г.; ст.I.224 т.II ч.I Св.Зак. изд.76 г.и,*

равленія; само собою, впрочемъ, разумѣется, что, при сколько нибудь правильной организаціи мѣстнаго управленія, такой органъ долженъ былъ бы имѣть не административный, а з е м с к і й характеръ.

Еще Сперанскій, въ проектѣ, о которомъ шла выше рѣчь, желая создать изъ губернаторской должности органъ правительственнаго надзора, предлагалъ учредить особую должность уѣзднаго правителя, представляющаго въ уѣздѣ лицо гражданскаго губернатора и предсѣдательствующаго въ уѣздномъ правленіи. По мнѣнію Сперанскаго, эту должность можно было бы поручить уѣзднымъ предводителямъ дворянства. Императоръ Николай I, соглашаясь въ принципѣ съ предложеніями Сперанскаго, полагалъ только, что едва ли возможно избрать болѣе 500 надежныхъ чиновниковъ для подобныхъ мѣстъ; соединеніе же должности уѣзднаго правителя съ должностью предводителя дворянства врядъ ли представляется удобнымъ. Можетъ ли правительство имѣть увѣренность, - говоритъ императоръ, - что предводители, занимая мѣсто правителей уѣздовъ будутъ всегда дѣйствовать сообразно съ намѣреніями (правительства), не увлекаясь, по крайней мѣрѣ, желаніями охранять особыя выгоды того сословія, къ коему они принадлежатъ (Калачовъ 1.cit. стр. 102.)

Не раздѣляя сомнѣній императора Николая I, законъ 12 іюля 1889 г. обусловливаетъ занятіе должности земскаго начальника дворянскимъ происхожденіемъ лица. Въ этомъ - одинъ изъ наиболѣе крупныхъ недостатковъ закона; но какъ бы то ни было, перенося активное управленіи изъ губерніи въ уѣздъ, этотъ законъ въ значительной степени способствуетъ будущему преобразованію губернаторской должности.

Таково историческое движеніе нашего законодательства по разсматриваемому вопросу. Это движеніе еще далеко отъ своего предѣла, но тенденція его несомнѣнна: постепенно освобождаясь отъ функціи активнаго управленія, губернаторъ постепенно превращается въ органъ надзора.

наконецъ, ст. 270 Общ. Учр. Губ. т. II Св. Зак. изд. 92 года.

II.

Обращаясь къ выясненію современнаго значенія губернаторской должности, нельзя не обратить вниманія на крайнюю неточность тѣхъ опредѣленій этой должности, какія встрѣчаются въ дѣйствующемъ правѣ.

Ст. 292 Общ. учр. губ. (св. зак. т. II изд. 1892 года), называетъ губернатора представителемъ высшей въ губерніи власти; ст. 271 и 272 (тамъ же)- представителемъ высшей правительственной, или административной въ губерніи власти; ст. 201 (тамъ же) - начальникомъ и правителемъ губерніи; ст. 270 (тамъ же) -непосредственнымъ начальникомъ губерніи, ст.274 - исполнителемъ и, такъ сказать, оберегателемъ закона и т.д.

Неточность опредѣленія губернаторской должности является прямымъ результатомъ неопредѣленности ея функцій. По дѣйствующему праву, губернаторская должность имѣетъ несомнѣнно двойственный характеръ. Во первыхъ, губернаторъ - представитель верховной власти въ губерніи; въ этомъ своемъ званіи, онъ является, по преимуществу, высшимъ органомъ мѣстнаго надзора.- Во вторыхъ, губернаторъ - органъ почти всѣхъ министерствъ, и, прежде всего, министерства внутреннихъ дѣлъ. Въ этомъ своемъ значеніи онъ участвуетъ въ активномъ управленіи, является начальникомъ или правителемъ губерніи.

Первая глава II раздѣла Общ. учрежд. губ. (ст. 268 и слѣд.) выдвигаетъ на первый планъ значеніе губернатора, какъ органа верховной, или высшей правительственной власти въ губерніи. Какъ таковой, губернаторъ опредѣляется и увольняется именными Высочайшими указами и вмѣстѣ Высочайшими приказами (Ст. 204 общ.уч. губ. т. II изд. 1892 года) - свои отчеты губернаторъ представляетъ непосредственно Государю Императору (Ст.391 и 393, тамъ-же). Какъ представитель верховной власти, губернаторъ поставленъ выше всѣхъ должностныхъ лицъ губерніи, хотя бы и не подчиненныхъ ему въ служебномъ отношеніи, не смотря на сравнительное ихъ по классу должности или чину старшинство (Ст.292 тамъ-же).

Губернаторы получаютъ указы и повелѣнія только отъ Императорскаго Величества и Правительствующаго Сената и представляютъ рапорты и донесенія только Государю Императору и Правительству-

ющему Сенату (Ст.398 тамъ-же).

Наконецъ, дѣйствующее правило объ отвѣтственности губернаторовъ за преступленія должности точно также могутъ быть объяснены исключительно воззрѣніемъ нашего законодательства на губернатора, какъ на представителя верховной власти въ мѣстности. Такъ, согласно, ст. 397 Общ. Учр. губ.(т.II св. зак. изд. 1892 г.), губернаторы подвергаются отвѣтственности и замѣчаніямъ, выговорамъ или инымъ взысканіямъ, или же суду и удаленію отъ должности не иначе, какъ по ясному доказательству вины и по Высочайшему повелѣнію. Необходимо, впрочемъ, замѣтить, что до самаго послѣдняго времени означенное постановленіе 397 ст. Общ. учр. губ. стояло въ очевидномъ противорѣчіи съ соотвѣтственными правилами устава уголовнаго судопроизводства, согласно которому преданіе суду должностныхъ лицъ, опредѣляемыхъ Высочайшей властью на должности не ниже четвертаго класса, а слѣдовательно и губернаторовъ, - зависѣло отъ перваго департамента Правительствующаго Сената (уст. угол. суд. ст. 1076, 1097 и 1112). Указанное противорѣчіе устранено Высочайше утвержденнымъ 26 мая 1897 года мнѣніемъ государственнаго совѣта объ измѣненіи дѣйствующихъ правилъ объ отвѣтственности губернаторовъ за преступленія должности. Исходя изъ того соображенія, что преданіе суду губернатора департаментомъ сената, умаляя значеніе губернаторской должности, тѣмъ самымъ колеблетъ достоинство и авторитетъ высшей власти, представителемъ которой является губернаторъ, новый законъ обусловливаетъ приведеніе въ исполненіе опредѣленій Правительствующаго Сената о назначеніи надъ губернаторами слѣдствія, о преданіи ихъ суду и о временномъ или совершенномъ удаленіи отъ должности предварительнымъ испрошеніемъ Высочайшаго на сіе разрѣшенія чрезъ комитетъ министровъ.

Такова, по дѣйствующему законодательству - разумѣется въ общихъ чертахъ - характеристика губернатора, какъ мѣстнаго органа верховной, или высшей правительственной власти. Въ этомъ своемъ значеніи, какъ указано выше, губернаторъ, прежде всего является главнымъ органомъ мѣстнаго надзора. Онъ - говоря словами закона - блюститель неприкосновенности верховныхъ правъ самодержавія, пользъ государства и повсемѣстнаго точнаго исполненія законовъ, уставовъ, Высочайшихъ повелѣній, указовъ

Правительствующаго Сената и предписаній начальства (Ст.270 общ. учр. т.II св. зак. изд. 1892 г.).

Попытаемся теперь свести и системазировать права, принадлежащія губернатору, какъ органу мѣстнаго надзора.

Губернаторскій надзоръ проявляется въ двоякомъ направленіи: во первыхъ, какъ надзоръ за должностными лицами, -правительственными и общественными; во вторыхъ, какъ надзоръ за дѣятельностью учрежденій - правительственныхъ и общественныхъ.

I. Надзоръ за правительственными должностными лицами выражается въ слѣдующемъ: губернаторъ опредѣляетъ къ должностямъ или контролируетъ опредѣленіе чиновниковъ, служащихъ въ мѣстныхъ административныхъ учрежденіяхъ въ должностяхъ до VII класса включительно (Ст. 499,285 общ. учр. губ.т. II св. зак. изд.92). Всѣ представленія мѣстныхъ административных начальств за исключеніемъ контрольныхъ палатъ, о награжденіи подвѣдомственныхъ имъ лицъ идутъ черезъ губернатора (Ст. 288 тамъ-же).

Должностныя лица, назначаемыя на должности губернаторомъ, привлекаются имъ же къ законной отвѣтственности.(Ст.290 тамъ-же; срв. ст. 1088, п. I уст. угол. судопр.).

Что касается общественныхъ должностныхъ лицъ, то, по Положенію о губ. и уѣзд. земск. учрежденіяхъ 1890 г., губернаторамъ предоставлено утвержденіе избранныхъ земскимъ собраніемъ членовъ губернской и уѣздной управы, а также предсѣдателя уѣздной управы*). Въ случаѣ неутвержденія избранныхъ лицъ, назначаются новые выборы, на которыхъ неутвержденныя лица уже не въ правѣ баллотироваться, и только въ случаѣ неутвержденія и вновь избранных управскія должности замѣщаются по назначенію министра внутреннихъ дѣлъ**).

---

*) *Ст.118 Положенія. Предсѣдатели губернскихъ управъ утверждаются министромъ внутреннихъ дѣлъ.*

**) *Ст. 119 Положенія о губ. и уѣздн. земск. учр. Проф. Коркуновъ (Русское Государственное право, т.II, изд.2 стр.431) по ошибкѣ*

"ГУБЕРНАТОРЪ, КАКЪ ОРГАНЪ НАДЗОРА." Дополненіе къ курсу РУССКАГО ГОСУДАРСТВЕННАГО ПРАВА проф. В.М.Гессена. Листъ 2-ой. Изд. Кассы Взаимопомощи СПБ. Политехническаго Института. Литографія Трофимова. Можайская 8.

Точно также Городовое Положеніе 1892 г. предоставляетъ губернаторамъ право утвержденія городскихъ головъ, ихъ товарищей и членовъ управы. Только въ губернскихъ, областныхъ и городахъ, образующихъ градоначальство, головы и товарищи ихъ утверждаются министромъ, *). Послѣдствія неутвержденія тѣ-же, что и по земскому положенію, - съ тою, однако, разницей, что городскія должности замѣщаются по назначенію министромъ только въ столицахъ, губернскихъ или имъ равныхъ городахъ, - въ остальныхъ же они замѣщаются губернаторомъ **).

По дѣйствующимъ земскому и городскому положеніямъ, выборные члены управы признаются состоящими на государственной службѣ***). Дѣла объ отвѣтственности за преступленія должности возбуждаются или постановленіями подлежащихъ земскихъ собраній и городскихъ думъ, или распоряженіями губернатора ****). Наконецъ, представленіе означенныхъ лицъ къ наградамъ проходитъ также черезъ губернаторовъ.

II. Переходя къ вопросу о губернаторскомъ надзорѣ за учрежденіями, необходимо различать: во-первыхъ, надзоръ за правительственными учрежденіями, находящимися въ прямой зависимости отъ губернатора (губернское правленіе, казенная палата, управленіе государственныхъ имуществъ, акцизное управленіе); во вторыхъ, надзоръ за правительственными учрежденіями, не входящими въ кругъ губернскихъ установленій и не состоящими въ прямой зависимости отъ губернатора (учрежденія по частямъ: горной, сельско-хозяйственной и соляной, почты и телеграфы и т.д.), наконецъ, въ третьихъ, надзоръ за общественными установленіями.

говоритъ о замѣщеніи управскихъ должностей по назначенію министра или губернатора.

*) *Ст. 118 Городового Положенія. Въ столицахъ городскіе головы назначаются Высочайшей властью, по представленію министра внутреннихъ дѣлъ. Думамъ предоставлено избирать для сего двухъ кандидатовъ.*

**) *Ст. 119 тамъ-же.*

***) *Ст. 124 Полож. о губерн. и уѣзд. зем. учр.; ст. 121 Город. Пол.*

****) *Что касается преданію суду, то члены уѣздныхъ земскихъ управъ, равно какъ голова, его помощники и члены городской управы въ уѣздныхъ или безъуѣздныхъ городскихъ поселеніяхъ, предаются*

Что касается учрежденій перваго рода, то надзоръ за ними выражается въ томъ, что губернаторы, въ случаѣ какихъ либо дѣйствій, не согласныхъ съ законами, или противныхъ распоряженіямъ начальства, немедленно прекращаютъ сіи дѣйствіи, даютъ дѣлу надлежащее направленіе и подвергаютъ виновныхъ взысканію (Ст. 279 общ. учр. губ. т. II св. зак. изд. 92 г.).

Гораздо слабѣе губернаторскій надзоръ за правительственными учрежденіями второго рода. Въ отношеніи къ нимъ губернаторы не входятъ ни въ какія непосредственныя распоряженія. Замѣтивъ въ дѣйствіяхъ этихъ учрежденій злоупотребленія или же иное нарушеніе порядка и нерадѣніе о выгодахъ казны, они обязаны поставить имъ это на видъ; о важнѣйшихъ же случаяхъ они доносятъ ближайшему, или даже, при безуспѣшности своихъ представленій, высшему начальству этихъ учрежденій. (Ст. 362 - 363 тамъ же).

Наконецъ, въ Положеніи о губернскихъ и уѣздныхъ земскихъ учрежденіяхъ 1890 года и въ Городовомъ Положеніи 1892года подробно указаны правила губернаторскаго надзора „за правильностью и законностью дѣйствій" органовъ самоуправленія. (Ст.5 Положенія о губ. и уѣздн. земск. учр., Ст. II Городового Положенія). Надзоръ принадлежитъ губернатору какъ надъ дѣятельностью земскихъ собраній и городскихъ думъ, такъ и надъ дѣятельностью земскихъ и городскихъ управъ.

Дѣятельность собраній и думъ, какъ извѣстно, проявляется во-первыхъ, въ изданіи р а с п о р я ж е н і й по частнымъ случаямъ (Verfügungen) и, во-вторыхъ, въ изданіи общихъ, обязательныхъ для мѣстныхъ жителей, п о с т а н о в л е н і й (Verordnungen). Всѣ, безъ исключенія, п о с т а н о в л е -

---

суду губернскимъ по земскимъ и городскимъ дѣламъ присутствіемъ; предсѣдатели земскихъ управъ и члены управъ губернскихъ, равно какъ голова, товарищъ головы и члены управъ въ городахъ губернскихъ или имъ равныхъ, а также товарищъ головы и члены управъ въ столицахъ предаются суду совѣтомъ министра внутреннихъ дѣлъ съ утвержденія министра; наконецъ, головы обѣихъ столицъ предаются суду по постановленіямъ перваго департамента правительствующаго сената (ст. 186 Положенія о губернскихъ и уѣздныхъ земскихъ учрежденіяхъ и 151 Городового Положенія).

н і я вступаютъ въ законную силу не иначе, какъ послѣ у т в е р ж д е н і я ихъ губернаторомъ. (Ст. 11 Положенія о губернскихъ и уѣздныхъ земскихъ учрежденіяхъ, ст. 110 Городового Положенія). Изъ распоряженій только т о ч н о поименованныя въ законѣ подлежатъ губернаторскому утвержденію *). Такія распоряженія, равно какъ и в с ѣ обязательныя для жителей постановленія, не получивъ утвержденія отъ губернатора, отмѣняются или утверждаются въ послѣдней инстанціи по земскимъ и городскимъ дѣламъ присутствіемъ, если губернаторъ соглашается съ мнѣніемъ его большинства, или министромъ внутреннихъ дѣлъ, въ противномъ случаѣ. (Ст. 11, 84 и 85 Положенія о уѣздныхъ земскихъ учрежденіяхъ и 79 Городового Положенія). Всѣ прочія распоряженія, не подлежащія утвержденію правительственной власти, хотя и предоставляются также губернатору, но приводятся въ дѣйствіе безъ утвержденія его, если только въ двухнедѣльный срокъ со дня ихъ полученія губернаторъ не остановитъ ихъ исполненія (Ст. 86 Положенія о губ. и уѣздн. земск. учр.). Остановивъ исполненіе, губернаторъ передаетъ распоряженіе собранія или думы, остановленное за его незаконность, въ губернское по земскимъ и городскимъ дѣламъ присутствіе. Въ послѣдней инстанціи дѣло рѣшается сенатомъ, если оно остановлено, какъ незаконное, или же государственнымъ совѣтомъ и комитетомъ министровъ, если оно остановлено, какъ нецѣлесообразное, т.е. не соотвѣтствующее общимъ государственнымъ пользамъ и нуждамъ, либо явно нарушающее интересы мѣстнаго населенія; причемъ государственный совѣтъ разсматриваетъ дѣло лишь въ томъ случаѣ, если послѣдствіемъ предполагаемаго измѣненія должно явиться возвышеніе земского или городского обложенія противъ опредѣленнаго земскимъ собраніемъ или городскою думой. Для незначительныхъ городовъ, вмѣсто комитета министровъ, послѣднею инстанціей въ рѣшеніи дѣлъ означеннаго рода является министръ внутреннихъ дѣлъ **).

---

*) *Ст. 82 Положенія о губ. и уѣздн. зем. учрежд.; ст. 78 Городового Положенія. Точно также исчислены въ законѣ распоряженія собраній думъ, подлежащія утвержденію министра внутреннихъ дѣлъ (Ст. 82 Положенія о губ. и уѣздн. зем. учр. и ст. 79 Городового Положенія).*

**) *Ст. 87 - 94 и 12 Положенія о губ. и уѣздн. зем. учр.;*

Надзоръ за дѣятельностью управъ выражается, прежде всего, въ правѣ р е в и з і и. Усмотрѣвъ изъ ревизіи или изъ жалобы, поданной ему, неправильныя дѣйствія управы, губернаторъ предлагаетъ ей о возстановленіи нарушеннаго порядка. Если управа встрѣтитъ затрудненія къ исполненію такого порядка, дѣло - въ тѣхъ случаяхъ, когда рѣчь идетъ о городскихъ управахъ, - предварительно сообщается думѣ, которая сама можетъ отмѣнить постановленіе управы; въ тѣхъ же случаяхъ, когда рѣчь идетъ о земскихъ управахъ, дѣло непосредственно передается на усмотрѣніе губернскаго по земскимъ и городскимъ дѣламъ присутствія. На постановленіе этого присутствія земское собраніе и городская дума могутъ принести жалобу сенату (Ст. 103, 130, 89 Положенія губ. и уѣздн. земск. учрежд., ст. 101, 85 Городового Положенія).

Такова функція губернаторскаго надзора.

Оставляя въ сторонѣ другія функціи губернатора, какъ представителя высшей въ губерніи власти *), переходимъ къ характеристикѣ его, какъ начальника и п р а в и т е л я губерніи, - другими словами, какъ мѣстнаго органа министерства внутреннихъ дѣлъ.

Называя губернатора правителемъ губерніи и въ то же время опредѣляя губернское правленіе, какъ высшее въ губерніи мѣсто, управляющее оною въ силу законовъ, - дѣйствующее право создаетъ, казалось бы, два управляющихъ органа, вполнѣ равносильныхъ другъ другу; при чемъ законъ только повидимому разграничиваетъ, а въ дѣйствительности какъ бы сливаетъ смежныя компетенціи этихъ органовъ.

ст. 83-88 город. полож. Необходимо замѣтить, что въ Сенатъ дѣло поступаетъ лишь въ томъ случаѣ, если собраніе или дума обжалуютъ рѣшеніе губернскаго по земскимъ и городскимъ дѣламъ присутствія; наоборотъ, въ государственный совѣтъ и въ комитетъ оно поступаетъ во всякомъ случаѣ, ибо только означенныя учрежденія могутъ отмѣнить постановленія собраній и думъ, признанныя нецѣлесообразными.

---

*) *Сюда относятся: охраненіе дарованныхъ законами преимуществъ и правъ; содѣйствіе духовенству; охраненіе правъ дворянства; сношеніе черезъ губернскаго предводителя съ дворян-*

Въ самомъ дѣлѣ, по смыслу закона, правительственныя функціи, осуществляемыя непосредственно и лично губернаторомъ, составляютъ какъ бы исключеніе: по общему правилу, функціи эти осуществляются губернскимъ правленіемъ. Согласно ст. 438 п. 13 общ. учр. губ. (т. II св. зак. изд. 1892 г.), всѣ вообще дѣла, восходящія, по дѣйствующимъ узаконеніямъ къ губернаторамъ и непоименованныя въ ст. 430, производятся въ губернскомъ правленіи. (Срав. ст. 430 прим. 2). Ст. 430 исчисляетъ въ 8 пунктахъ предметы, принадлежащіе къ дѣлопроизводству губернаторскихъ канцелярій - другими словами, состоящіе въ непосредственномъ вѣдѣніи губернатора. Казалось бы, что непосредственныя функціи губернаторовъ и губернскихъ правленій закономъ вполнѣ разграничены. Дѣло, однако, въ томъ, что въ числѣ пунктовъ ст. 430 имѣется одинъ (восьмой), относящій къ дѣлопроизводству губернскихъ канцелярій переписку по дѣламъ, хотя въ общемъ порядкѣ и подлежащимъ производству губернскаго правленія, но требующимъ, по экстренности своей, личнаго распоряженія губернатора. По справедливому замѣчанію одного изъ ревизовавшихъ сенаторовъ, признать каждое дѣло требующимъ личнаго распоряженія губернатора вполнѣ зависитъ отъ усмотрѣнія послѣдняго, а потому принятіе дѣла къ своему производству, или передача его по принадлежности обусловливается той энергіей, тѣмъ участіемъ, какія принимаетъ губернаторъ въ ввѣренной ему губерніи. Въ то время, какъ въ одной губерніи рѣдкое дѣло, возникшее производствомъ въ губернаторской канцеляріи, передается въ губернское правленіе, въ другой - большинство прошеній, не относящихся строго къ предметамъ вѣдомства канцеляріи, немедленно по поступленіи передается по принадлежности.

Если бы дѣйствительно губернаторъ и губернское правленіе являлись двумя самостоятельными и другъ отъ друга независимыми управляющими органами, - въ такомъ случаѣ указанный порядокъ, разумѣется, не могъ бы имѣть мѣста; объясняется этотъ порядокъ исключительно тѣмъ несамостоятельнымъ, служебнымъ по отношенію къ губернатору, характеромъ, который присущъ губернскому правленію.

скимъ собраніемъ и т.д. (Ст. 298 и сл. общихъ учрежд. губ., т. II Свода Законовъ, изданіе 1892 года).

Ближайшее знакомство съ дѣйствующимъ правомъ и, въ особенности, съ административной практикой, поскольку можно судить о послѣдней по отзывамъ начальниковъ губерній и даннымъ сенаторскихъ ревизій, - не можетъ не привести къ тому убѣжденію, что губернское правленіе, не будучи отнюдь самостоятельнымъ управляющимъ органомъ, является в т о р о й к а н ц е л я р і е й губернатора, - и только. Губернаторъ, дѣйствуетъ ли онъ чрезъ губернаторскую канцелярію или губернское правленіе, - дѣйствуетъ, въ одинаковой мѣрѣ, рѣшительно и единолично.

Всѣ, вообще, дѣла, производимыя въ губернскомъ правленіи, по 493 ст. общ. учр. губ. (т. II св. зак. изд. 1896 года) раздѣляются на с у д н ы я и а д м и н и с т р а т и в н ы я.

Къ суднымъ принадлежатъ важнѣйшія изъ дѣлъ губернскаго правленія, - а именно: отдача подъ судъ чиновниковъ, вопросы о подсудности, дѣла по сомнѣнію въ законахъ, дѣла по наложенію денежныхъ взысканій за упущенія по службѣ и, наконецъ, жалобы на медленность въ дѣлопроизводствѣ.

Дѣла административныя подраздѣляются на два разряда; дѣла административныя второго разряда рѣшаются единоличною властью губернатора, или вице-губернатора или начальниковъ отдѣленій; при чемъ дѣла, рѣшаемыя вице-губернаторомъ и начальниками отдѣленій, имѣютъ характеръ механически - исполнительный, не требующій какихъ бы то ни было самостоятельныхъ распоряженій *). Дѣла административныя перваго разряда, составляющія главное содержаніе дѣятельности губернскихъ правленій, по 497 ст., рѣшаются коллегіально постановленіями присутствія, съ утвержденія губернатора.

Казалось бы, что коллегіальный характеръ рѣшеній обезпечиваетъ - по крайней мѣрѣ, до нѣкоторой степени - самостоятельность губернскихъ правленій. Дѣло, однако, въ томъ, что коллегіальность 497 статьи - не дѣйствительная, а, такъ сказать, фиктивная коллегіальность; ибо, по 506 и 507 ст. общ.

---

*) *Ст. 496 общ. учрежд. губ. неправильно относитъ къ числу чисто исполнительныхъ дѣлъ и дѣла, разрѣшаемыя, по 499 статьѣ, единоличною властью губернатора.*

учр. губ., губернаторъ, будучи не согласенъ съ постановленіями присутствія, предлагаетъ ему свое мнѣніе, которое по дѣламъ административнымъ принимается къ исполненію. Такимъ образомъ, даже и въ смыслѣ закона, коллегіальности при рѣшеніи административныхъ дѣлъ не существуетъ, ибо заключеніе присутствія по этимъ дѣламъ имѣетъ только совѣщательное значеніе и нисколько не стѣсняетъ и не ограничиваетъ личнаго усмотрѣнія губернатора.

Остаются, такимъ образомъ, одни, такъ называемыя, с у д н ы я д ѣ л а. Дѣла этого рода, по ст. 495 общ. учр.губ.рѣшаются присутствіемъ губернскаго правленія не иначе,какъ по большинству голосовъ. Но во-первыхъ, число такихъ дѣлъ весьма ограничено; по даннымъ сенаторскихъ ревизій,оно колеблется между $^{1}/_{10}$ (въ Казанской и Уфимской губерніяхъ) и $^{1}/_{17}$ (въ Черниговской губерніи) общаго числа дѣлъ; во-вторыхъ, и судныя дѣла по даннымъ сенаторскихъ ревизій и отзывамъ самихъ начальниковъ губерній, рѣшаются не по большинству голосовъ, а согласно съ мнѣніемъ начальниковъ губерніи.

Фактически коллегіальнаго обсужденія дѣлъ, хотя бы и судныхъ, въ губернскихъ правленіяхъ никогда не бываетъ. По общему правилу, написанный совѣтникомъ или дѣлопроизводителемъ, журналъ подписывается прежде совѣтникомъ того отдѣленія, въ которомъ дѣло производится, потомъ передается для подписи другому совѣтнику; отъ него поступаетъ къ вице-губернатору и затѣмъ посылается губернатору для утвержденія въ его квартиру.

Если губернаторъ не соглашается съ журнальнымъ постановленіемъ, х о т я б ы и п о с у д н о м у д ѣ л у, постановленіе это измѣняется или отмѣняется по усмотрѣнію губернатора. Въ такомъ случаѣ резолюція губернатора заслушивается губернскимъ правленіемъ, принимается какъ обязательное для него предложеніе и приводится въ исполненіе, а прежде состоявшійся журналъ оставляется безъ дальнѣйшаго движенія.

Само собою разумѣется, что подобный порядокъ противорѣчитъ не только духу, но и прямо буквѣ закона. Для того, чтобы избѣгнуть возможнаго обвиненія въ нелегальности, въ нѣкоторыхъ губернскихъ правленіяхъ, какъ видно изъ данныхъ сенаторскихъ ревизій, практикуется слѣдующій порядокъ: д о со-

ставленія журнала по судному дѣлу, вице-губернаторъ докладываетъ о немъ предварительно губернатору; губернаторъ кладетъ свою резолюцію и согласно этой резолюціи составляется журналъ.

Во всякомъ случаѣ, коллегіальное обсужденіе дѣлъ, хотя бы и судныхъ, въ губернскихъ правленіяхъ никогда и нигдѣ не происходитъ.

Согласно 507 ст. общ. учр. губ. (т.II св. зак. изд. 1892г.) членамъ губернскихъ правленій предоставляется право, въ случаѣ несогласія съ большинствомъ, заявивъ особое мнѣніе, сообщить о немъ министру внутреннихъ дѣлъ и главному начальнику края. Между тѣмъ по отзывамъ большинства начальниковъ губерній, означенное право членовъ губернскихъ правленій остается мертвой буквой: представленія дѣлаются весьма рѣдко или даже совсѣмъ не дѣлаются, такъ что, въ теченіе 10-15 лѣтъ не было ни одного такого представленія.

По даннымъ сенаторскихъ ревизій, случаи несогласія какого-либо изъ членовъ губернскаго правленія съ мнѣніемъ губернатора составляютъ, вообще, исключеніе и притомъ чрезвычайно рѣдкое. Такъ въ одномъ губернскомъ правленіи за 10 лѣтъ не было ни одного случая несогласія съ губернаторомъ; въ другомъ, по удостовѣренію чиновниковъ, такихъ случаевъ и совсѣмъ не бываетъ. Въ третьемъ на 3211 журнальныхъ опредѣленій былъ всего о д и н ъ с л у ч а й заявленія особаго мнѣнія со стороны члена присутствія губернскаго правленія, а именно со стороны вице-губернатора.

Такимъ образомъ изъ вышеизложеннаго явствуетъ, что коллегіальность губернскихъ правленій de facto не существуетъ; если же принять во вниманіе безусловную зависимость членовъ губернскихъ правленій отъ губернатора, то нельзя не прійти къ тому заключенію, что этой коллегіальности не только нѣтъ, но ея и быть не можетъ. По справедливому замѣчанію одного изъ начальниковъ губерній, коллегія полезна и является охранительницею права и закона только при условіи совершенной свободы мнѣнія, при условіи незыблемости ея рѣшеній, когда эти рѣшенія будутъ внѣ всякаго вліянія единоличной власти. Въ противномъ случаѣ, коллегія есть форма, не имѣющая содержанія, служащая только къ большему закрѣпленію дѣйствій стоящей надъ нею единоличной власти губернатора.

Къ губернскому правленію, какъ коллегіи, вполнѣ примѣнимы слова Бентама: „Коллегія - ширмы." За этими ширмами дѣйствуетъ

единолично и самовластно губернаторъ. По замѣчанію сенаторовъ, производившихъ ревизію мѣстныхъ учрежденій, дѣйствительное значеніе губернскаго правленія сводится къ тому, что оно является **второю канцеляріей** губернатора.

Основываясь на фактахъ, собранныхъ сенаторскими ревизіями, можно было бы привести не мало примѣровъ, подтверждающихъ такое заключеніе. Сплошь и рядомъ дѣла, относящіяся къ вѣдѣнію губернскихъ правленій, не исключая даже и судныхъ дѣлъ, производятся въ губернаторскихъ канцеляріяхъ; нерѣдко въ губернаторскихъ канцеляріяхъ и губернскихъ правленіяхъ производятся совершенно однородныя дѣла; бываютъ случаи, когда по одному и тому же дѣлу производится одновременно переписка и въ губернаторской канцеляріи, и въ губернскомъ правленіи.

Заключеніе ревизовавшихъ сенаторовъ повторяется совѣщаніемъ 82 года, выдѣленнымъ изъ состава комиссіи ст.-секр.Каханова и выработавшимъ положенія объ устройствѣ мѣстнаго управленія. По словамъ совѣщанія, созданное учрежденіемъ о губерніяхъ (1775 года), какъ высшее въ губерніи присутствіе, управляющее оном въ силу законовъ Именемъ Императорскаго Величества, губернское правленіе... утрачивало постепенно свое значеніе и изъ первенствующей коллегіи обратилось на практикѣ въ канцелярію губернатора.

Каждый губернаторъ о своемъ губернскомъ правленіи можетъ сказать: губернское правленіе - это я. Такимъ образомъ, высшимъ органомъ активнаго управленія является въ мѣстности губернаторъ, - и только губернаторъ.

Позволяемъ себѣ думать, что послѣ вышеизложеннаго отмѣченный нами фактъ совмѣщенія въ рукахъ губернатора функціи надзора съ функціей активнаго управленія можно считать доказаннымъ.

Намъ предстоитъ теперь разсмотрѣть, вліяетъ ли - и, если вліяетъ, то какимъ образомъ - такое совмѣщеніе на осуществленіе губернаторомъ важнѣйшей изъ своихъ функцій, составляющей, такъ сказать, essentiale губернаторской должности, а именно функціи высшаго, надвѣдомственнаго надзора.

Для этой цѣли мы послѣдовательно разсмотримъ, прежде всего, надзоръ губернатора надъ подвѣдомственными ему, какъ главному органу активнаго управленія, органами министерства внутреннихъ дѣлъ, - губернскимъ правленіемъ и мѣстной полиціей; затѣмъ надзоръ надъ правительственными учрежденіями другихъ вѣ-

домствъ и, наконецъ, надзоръ надъ органами самоуправленія.

Что касается прежде всего управляющихъ органовъ министерства внутреннихъ дѣлъ, непосредственно подчиненныхъ губернатору, какъ главному органу активнаго управленія, то само собой разумѣется, что надъ ними нѣтъ и не можетъ быть общаго, надвѣдомственнаго надзора со стороны того же губернатора, какъ представителя высшей въ губерніи власти: факты, собранные сенаторскими ревизіями, неопровержимо доказываютъ, до какой степени правъ былъ Сперанскій, утверждая, что „губернаторъ, бывъ предсѣдателемъ (т.е. начальникомъ) губернскаго правленія, не можетъ надзирать самъ за собой"; точно также онъ не можетъ надзирать за собою, будучи начальникомъ полиціи. Въ отношеніи къ губернскому правленію и полиціи, надзоръ губернатора отнюдь не является надвѣдомственнымъ надзоромъ представителя высшей въ губерніи власти, а исключительно вѣдомственнымъ, въ порядкѣ служебной іерархіи, надзоромъ начальника надъ своими подчиненными.

Недостаточность такого надзора станетъ очевидной для всякаго, кто пожелалъ бы познакомиться съ богатымъ матеріаломъ, собраннымъ сенаторскими ревизіями 80 - 81 г.г., о характерѣ дѣятельности нашихъ мѣстныхъ административныхъ учрежденій.

Изъ всѣхъ правительственныхъ мѣстъ просвѣтительное вліяніе эпохи реформъ всего менѣе коснулось губернскаго правленія и полиціи. По сей день здѣсь царитъ еще въ полной красѣ и силѣ доброе старое время, - время, когда всякая власть, по выраженію Сперанскаго, непрестанно колебалась между самовластіемъ и послабленіемъ. Отличительной чертой производства въ губернскихъ правленіяхъ по даннымъ сенаторскихъ ревизій оказывается невѣроятная, по истинѣ дореформенная, медленность его. Такъ, напримѣръ, въ одномъ изъ обревизованныхъ губернскихъ правленій изъ числа 3834 дѣлъ, значащихся по описямъ распорядительныхъ отдѣленій за 1880 годъ, самое незначительное число поступило за 1879 и 1880 годы, всѣ же остальныя относятся къ прежнему времени, а нѣкоторыя начаты производствомъ еще въ 60-хъ годахъ. Въ одномъ 1882 году состоялось около 100 постановленій общаго присутствія, которыми прекращены старыя дѣла за невозможностью рѣшить ихъ, вслѣдствіе истеченія долгаго времени. Въ другомъ губернскомъ правленіи изъ дѣлъ, производившихся въ 1880 году, во время ревизіи, оказались начатыми: три въ 1856 году, а, вообще,

начатыхъ ранѣе 1860 года было 18 дѣлъ, ранѣе 1870 года - 161 дѣло.

По общему признанію, характеръ производства губернскихъ правленій исключительно бумажный, безжизненный и рутинный. Нигдѣ, такъ называемая, канцелярская „отписка" не играетъ такой значительной роли, какъ здѣсь. Время убивается на совершенно безплодную переписку не только между различными отдѣленіями одного и того же губернскаго правленія, но даже между различными столами одного и того же отдѣленія.

Приведу примѣръ, одинъ изъ многихъ: пятый столъ слѣдственнаго отдѣленія сообщаетъ въ четвертый столъ того же отдѣленія, что при семъ отношеніи препровождается послѣднему дѣло о неправильныхъ дѣйствіяхъ чиновниковъ полиціи Х и У. Черезъ четыре мѣсяца четвертый столъ отвѣчаетъ, что упомянутаго дѣла при сообщеніи за №? такимъ то прислано не было. Черезъ пять мѣсяцевъ при новомъ сообщеніи пятый столъ посылаетъ въ четвертый упомянутое дѣло.

Такимъ образомъ потребовалось ш е с т ь бумагъ и д е в я т ь мѣсяцевъ для того, чтобы передать дѣло изъ одного стола въ другой, хотя эти столы, если не стояли рядомъ, то, по всей вѣроятности, помѣщались въ одной и той же комнатѣ.

Необходимо замѣтить, что приведенная характеристика губернскихъ правленій является общей для всѣхъ безъ исключенія обревизованныхъ губерній. Въ виду этого нельзя, кажется, не признать, что указанное явленіе вызывается отнюдь не личными свойствами того или иного губернатора, а неправильной постановкой въ законодательствѣ и административной практикѣ вопроса о губернаторскомъ надзорѣ, вообще. Переходя къ вопросу о губернаторскомъ надзорѣ надъ полиціей, необходимо сразу отмѣтить, что, по отзывамъ всѣхъ ревизовавшихъ сенаторовъ, надзоръ этотъ находится въ состояніи вполнѣ неудовлетворительномъ.

Хотя, по дѣйствующему законодательству, начальство надъ полиціей вѣдается губернскимъ правленіемъ, въ дѣйствительности прямымъ и непосредственнымъ начальникомъ ея является губернаторъ. Въ своихъ отношеніяхъ къ полиціи, губернаторъ, по общему правилу, проявляетъ наибольшую энергію и активность. За неисполненіе губернаторскихъ требованій чины полиціи всег-

да подвергаются болѣе или менѣе строгимъ наказаніямъ; наоборотъ, жалобы частныхъ лицъ или заявленія другихъ вѣдомствъ, - въ особенности, прокурорскаго надзора - въ большинствѣ случаевъ, остаются безъ послѣдствій, такъ какъ въ такихъ заявленіяхъ и жалобахъ губернаторы склонны видѣть посягательство на высокій престижъ ихъ собственной власти.

Основываясь на данныхъ сенаторскихъ ревизій, совѣщаніе 1882 года пришло къ тому убѣжденію, что въ числѣ существеннѣйшихъ причинъ замѣчаемаго неустройства занимаетъ безспорно не послѣднее мѣсто недостатокъ дѣйствительнаго надзора за установленіями и должностными лицами и почти **полное отсутствіе дѣйствительной ихъ отвѣтственности** за нарушеніе закона, за бездѣятельность и за допущеніе злоупотребленій.

Дѣйствительно, въ матеріалахъ, собранныхъ сенаторскими ревизіями, на каждомъ шагу встрѣчаются примѣры полнѣйшей безнаказанности должностныхъ лицъ, вообще, и чиновъ полиціи, въ особенности, за совершенныя ими, нерѣдко весьма значительныя, преступленія должности. Сплошь и рядомъ дѣла, которыя подлежали бы судебному разсмотрѣнію, оканчиваются административнымъ взысканіемъ, а то и просто прекращаются или за продолжительностью пустой переписки, или за неразысканіемъ бумагъ. Бываютъ случаи, когда вошедшее въ силу постановленіе губернскаго правленія о преданіи суду чиновниковъ за неправильныя ихъ дѣйствія, не приводится въ исполненіе по распоряженію губернатора.

И все это дѣлается во имя престижа правительственной власти, какъ будто бы не преступленіе, а наказаніе подрываетъ этотъ престижъ.

По общему отзыву всѣхъ ревизовавшихъ сенаторовъ, важнѣйшею причиною неудовлетворительности нашей администраціи является безотвѣтственность и безнаказанность ея.

Не подлежитъ сомнѣнію, что указанное обстоятельство объясняется, въ значительной степени, тѣмъ, что надъ мѣстными органами активнаго управленія губернаторскій надзоръ, въ истинномъ смыслѣ этого слова, т.е. надзоръ губернатора, какъ представителя высшей въ губерніи власти - вовсе не существуетъ и, въ виду правительственныхъ функцій губернатора, существовать не можетъ.

Переходимъ къ вопросу о надзорѣ губернатора надъ мѣстными

правительственными органами другихъ вѣдомствъ, непосредственно ему не подчиненными. Мы видѣли, что права губернатора по надзору надъ неподвѣдомственными ему учрежденіями, по дѣйствующему нраву, весьма ограничены. Въ дѣйствительности, какъ это видно изъ отзывовъ самихъ губернаторовъ, равно какъ изъ матеріаловъ Кахановской комиссіи, надзоръ надъ такими учрежденіями почти-номиналенъ.

Причина указаннаго факта заключается въ слѣдующемъ:

Въ виду значительности правительственныхъ функцій, осуществляемыхъ губернаторомъ, послѣдній, оставаясь de jure представителемъ высшей правительственной власти, de facto мало по малу обратился въ органъ министерства внутреннихъ дѣлъ; причемъ необходимо замѣтить, что въ положеніе вѣдомственнаго чиновника означеннаго министерства губернаторъ поставленъ не въ силу закона, а въ силу обстоятельствъ, лишившихъ его на практикѣ значенія представителя высшаго правительства.

Ст. 263 общ. учр. губ., согласно которой губернаторы опредѣляются и увольняются именными Высочайшими указами и вмѣстѣ Высочайшими приказами, и въ послѣднемъ изданіи II тома (1892 года) цитируетъ Высочайшее повелѣніе 3-го мая 1829 года, въ силу котораго представленія министерства внутреннихъ дѣлъ объ опредѣленіи губернаторовъ къ должности подлежатъ внесенію въ комитетъ министровъ. На практикѣ, однако, означенный порядокъ, никакимъ позднѣйшимъ закономъ не отмѣненный, не примѣняется вовсе, и всѣ представленія какъ объ опредѣленіи губернаторовъ, такъ и объ удостоеніи ихъ различныхъ наградъ исходятъ отъ министерства внутреннихъ дѣлъ, чѣмъ и создается полная фактическая зависимость губернаторовъ отъ означеннаго вѣдомства. Такая зависимость, какъ справедливо полагаетъ совѣщаніе 1882 года, вызываетъ стремленіе другихъ вѣдомствъ обособить свои мѣстныя управленія отъ прямого вліянія на нихъ губернаторской власти.

Отсюда происходитъ та рознь въ мѣстномъ управленіи, которая охарактеризована во всеподданнѣйшемъ докладѣ министра внутреннихъ дѣлъ (гр. Закревскаго), отъ 9-го февраля 1831 года, слѣдующими словами: „каждая изъ сихъ частей (т.е. отдѣльныхъ управленій) нерѣдко являетъ особую ревность въ доказательство своей независимости отъ главнаго въ губерніи управленія. Изъ сихъ присвоеній неподчиненности происходятъ за-

трудненія и медленность въ производствѣ дѣлъ, сокрытіе истины и иногда несправедливая защита преступленія къ отстоянію каждаго вѣдомства, какъ будто каждая часть судится особыми законами и враждуетъ противъ другой въ защиту своихъ отдѣльныхъ правъ. Извѣстныя слова Именного Указа по поводу несчастія на Ходынскомъ полѣ, краснорѣчиво доказываютъ, что за истекшія 60 лѣтъ эта рознь не успѣла сгладиться или исчезнуть.

По словамъ одного изъ начальниковъ губерній, всякое замѣчаніе губернатора, касающееся учрежденія ему не подвѣдомственнаго, принимается за неумѣстное вмѣшательство не въ свое дѣло, а донесеніе о безпорядкахъ въ такомъ учрежденіи высшему начальству - за доносъ. Для того, чтобы создать столь необходимый надзоръ, въ одинаковой степени дѣйствительный и сильный надъ в с ѣ м и мѣстными учрежденіями в с ѣ х ъ центральныхъ вѣдомствъ, необходимо усилить функціи губернаторскаго надзора, освободить губернатора отъ функцій активнаго управленія; необходимо, по словамъ одного изъ начальниковъ губерній, поставить губернатора на одинаковую степень іерархическихъ отношеній ко всѣмъ министерствамъ; другими словами, изъять изъ исключительнаго вѣдомства министерства внутреннихъ дѣлъ, - такъ, чтобы онъ былъ въ губерніи представителемъ не одного министерства, а правительства вообще. Предоставленіе губернаторамъ характера представителей не одного вѣдомства, а общеправительственной наблюдательной власти, не можетъ не оказаться полезнымъ, такъ какъ только это въ состояніи возвысить нравственное (и, прибавимъ, юридическое) значеніе начальниковъ губерній.

Что касается, наконецъ, губернаторскаго надзора надъ самоуправленіемъ, то и здѣсь мы встрѣчаемся съ вредными послѣдствіями совмѣщенія въ однѣхъ рукахъ функціи надзора съ функціей активнаго управленія.

Отзывы начальниковъ губерній, равно какъ данныя сенаторскихъ ревизій, дѣйствительно, обнаруживаютъ рѣзкій дуализмъ, - и даже, болѣе того, антагонизмъ между самоуправленіемъ и мѣстной администраціей, - антагонизмъ, котораго не отрицаютъ ни друзья, ни враги самоуправленія. Усматривая въ чрезмѣрной независимости самоуправленія главную причину указанной розни и антагонизма, послѣдняя реформа, если и не уничтожаетъ совсѣмъ,

вопреки первоначальнымъ предначертаніямъ, этой независимости, то, во всякомъ случаѣ, значительно сокращаетъ ее.

Врядъ ли, однако, именно этотъ путь можетъ привести къ желанной цѣли, т. е. къ устраненію розни между правительствомъ и самоуправленіемъ. Существеннѣйшимъ элементомъ, душою самоуправленія, въ отличіе отъ управленія министерскаго, является его независимость. Можно спорить о сравнительныхъ преимуществахъ министріализма и самоуправленія, но признавать необходимость или желательность самоуправленія и вмѣстѣ съ тѣмъ отрицать независимость его, практически и логически невозможно, ибо самоуправленіе безъ независимости - не живой организмъ, а автоматъ.

Компетенція самоуправляющагося общенія, въ отличіе отъ компетенціи правительственнаго органа, является его субъективнымъ публичнымъ правомъ; въ сферѣ этой компетенціи правительственная власть, начиная съ низшихъ агентовъ и кончая министромъ, не въ правѣ распоряжаться и повелѣвать. Роль правительственной власти необходимо сводится к ъ н а д з о р у за самоуправленіемъ; этотъ надзоръ, разумѣется, долженъ быть активнымъ и сильнымъ, способнымъ остановить любой органъ самоуправленія, лишь только онъ выйдетъ за границы своего права, отмежеванныя закономъ. Самый вопросъ, однако, о наличности или отсутствіи такого нарушенія органомъ самоуправленія своей компетенціи не можетъ и не долженъ рѣшаться правительственной властью: какъ всякій споръ о правѣ, онъ подлежитъ рѣшенію судебныхъ, а въ данномъ случаѣ, судебно-административныхъ мѣстъ.

Органомъ надзора надъ самоуправленіемъ является губернаторъ; но въ то же время онъ остается органомъ активнаго управленія. Функціи надзора и управленія предоставляются ему нераздѣльно-слитными, немыслимыми одна безъ другой. Право надзора, съ точки зрѣнія губернатора, вѣдомственнаго чиновника министерства внутреннихъ дѣлъ, является только внѣшней оболочкой другого болѣе существеннаго права, - права распоряженія. Компетенціей всякаго учрежденія опредѣляется духъ его; губернаторъ не можетъ не думать, что надзоръ безъ права распоряженія подобенъ никуда не годной скорлупѣ безъ ядра, содержащагося въ ней. Будучи начальникомъ полиціи, начальникомъ губернскаго правленія, губернаторъ не можетъ быть органомъ надзора - и только надзора - надъ самоуправленіемъ. Одно изъ двухъ: либо онъ старается всякими способа-

ми (напримѣръ, вліяя черезъ полицію на успѣшность поступленія земскихъ и городскихъ сборовъ) пріобрѣсти р ѣ ш а ю щ і й голосъ въ дѣлахъ самоуправленія, либо онъ вовсе не интересуется этими дѣлами, относясь не достаточно серьезно и строго къ своему праву надзора.

Не ясно ли, что до тѣхъ поръ, пока губернаторъ не будетъ освобожденъ отъ несвойственныхъ ему функцій активнаго управленія, розпь между администраціей и самоуправленіемъ, да и вообще, ненормальное положеніе послѣдняго представляется неизбѣжнымъ и неустранимымъ зломъ.

Мы познакомились, такимъ образомъ, съ тѣмъ, въ высокой степени нежелательнымъ вліяніемъ, какое оказываетъ совмѣщеніе разнородныхъ функцій въ рукахъ губернатора на отправленіе послѣднимъ важнѣйшей изъ своихъ функцій, а именно, функціи независимаго, общеправительственнаго надзора.

Можно было бы указать и другія, не менѣе нежелательныя послѣдствія такого совмѣщенія; для примѣра упомянемъ объ отвѣтственности губернаторовъ.

Опредѣляя порядокъ отвѣтственности, новый законъ 1897 г., какъ извѣстно, имѣлъ въ виду губернатора, какъ органа высшей въ губерніи власти. Если бы, дѣйствительно, губернаторъ являлся только т а к и м ъ органомъ, - т. е. органомъ надзора, - установленный закономъ порядокъ его отвѣтственности представлялся бы вполнѣ раціональнымъ. Но именно потому, что губернаторъ осуществляетъ въ дѣйствительности, не только функціи надзора, но и функціи активнаго управленія, отвѣтственность его имѣетъ слишкомъ отзлеченный и сложный характеръ для того, чтобы въ достаточной мѣрѣ обезпечивать закономѣрность правительственныхъ мѣропріятій губернатора, какъ органа министерства внутреннихъ дѣлъ.

„ГУБЕРНАТОРЪ, КАКЪ ОРГАНЪ НАДЗОРА." Дополненіе къ курсу РУССКАГО ГОСУДАРСТВЕННАГО ПРАВА проф. В. М. Гессена. Изданіе Кассы Взаимопомощи СПБ. Политехническаго Института.

Листъ 8-ій.

Литографія Трофимова. Михайловская 3.

III.

Итакъ, историческое движеніе нашего законодательства о губернскихъ административныхъ учрежденіяхъ равно какъ современное административное положеніе его категорично свидѣтельствуетъ о неотложной необходимости коренного преобразованія губернаторской должности.

Еще въ 1870 г. комитетъ министровъ нашелъ, что тщательный пересмотръ не только наказа губернаторамъ, но и, вообще, всего II тома свод. зак. о губернскихъ и уѣздныхъ учрежденіяхъ предоставляется мѣрой, н а с т о я т е л ь н о н е о б х о д и м о й. А между тѣмъ этотъ пересмотръ до настоящаго дня, не смотря на множество коммиссій, на затраченное время и трудъ, остается въ области благихъ пожеланій.

Тѣмъ не менѣе, вѣковая законодательная работа по вопросу о мѣстной административной реформѣ не прошла и не могла пройти безслѣдно; она привела если не къ созданію legis latae, то, во всякомъ случаѣ, къ выясненію legis ferendae.

Въ проектахъ Балугьянскаго и Сперанскаго, въ трудахъ коммиссіи 1826 года, въ проектѣ преобразованія губернскихъ учреждений Коммиссіи 61 и 62 гг., затѣмъ въ отзывахъ начальниковъ губерній, въ проектѣ Китицына, во всеподданнѣйшемъ докладѣ министра внутреннихъ дѣлъ 1870 г., наконецъ, въ запискахъ сенаторовъ, обозрѣвавшихъ губерніи въ 1881 г., равно какъ въ проектахъ Коммиссіи статсъ-секретаря Каханова - мы встрѣчаемся съ одними и тѣми же основными началами будущей мѣстно-административной реформы.

Начала эти сводятся къ слѣдующему:

I) Важнѣйшія административныя дѣла по активному управленію губерніей должны рѣшаться коллегіальнымъ учрежденіемъ, въ дѣйствительномъ смыслѣ этого слова подъ предсѣдательствомъ губернатора, по большинству голосовъ.

2) Губернаторъ долженъ быть освобожденъ отъ функцій активнаго управленія; онъ долженъ быть выведенъ изъ зависимости отъ министерства внутреннихъ дѣлъ и обратиться въ органъ общеправительственной въ губерніи власти.

3) Губернаторскій надзоръ долженъ быть общеправительственнымъ надзоромъ; онъ долженъ распространяться на всѣ мѣстныя учрежденія (кромѣ контрольныхъ и судебныхъ) всѣхъ центральныхъ вѣдомствъ.

Признавая полную раціональность означенныхъ началъ, мы должны, однако, оговорить, что самыя формы губернаторскаго надзора, равно какъ способы осуществленія его, не могутъ и не должны быть однообразными. Въ однихъ случаяхъ губернаторъ долженъ осуществлять свои права надзора единолично, въ другихъ -въ качествѣ предсѣдателя смѣшанныхъ коммиссій. Одни дѣла подлежатъ утвержденію губернатора, другія ex officio заблаговременно представляются на разсмотрѣніе его, третьи - могутъ быть вытребованы губернаторомъ для разсмотрѣнія, на основаніи дошедшихъ до него жалобъ, или вслѣдствіе результатовъ ревизій. Губернаторское veto имѣетъ характеръ въ однихъ случаяхъ абсолютный, въ другихъ- относительный; въ случаяхъ относительнаго veto окончательное рѣшеніе по дѣлу, остановленному губернаторомъ, зависитъ либо отъ судебно-административныхъ мѣстъ, либо отъ высшаго начальства того присутствія, коего рѣшеніе губернаторомъ остановлено.

Однимъ словомъ, такая индивидуализація способовъ и формъ губернаторскаго надзора, необходима для того, чтобы этотъ надзоръ соотвѣтствовалъ индивидуальному характеру различныхъ категорій дѣлъ, производимыхъ въ различныхъ правительственныхъ мѣстахъ.

Одна только форма надзора - или точнѣе, quasi-надзора-не можетъ и не должна быть предоставлена губернатору: это, такъ называемый надзоръ съ правомъ и с п р а в л е н і я; ибо такой надзоръ ничѣмъ не отличается отъ активнаго управленія, и, во всякомъ случаѣ, легко переходитъ въ него.

По проекту Каховской коммиссіи губернское правленіе упраздняется вовсе. Для разсмотрѣнія и разрѣшенія вопросовъ и важнѣйшихъ дѣлъ по всѣмъ отраслямъ управленія, для обсужденія и принятія экстренныхъ мѣръ, по чрезвычайнымъ обстоятельствамъ, для разрѣшенія наиболѣе важныхъ дѣлъ, вѣдаемыхъ нынѣ губернскимъ правленіемъ, проектъ создаетъ особое коллегіальное учрежденіе, подъ именемъ присутствія губернскаго управленія, состоящее подъ предсѣдательствомъ губернатора изъ шести независимыхъ отъ губернатора

членовъ*); дѣла въ присутствіи губернскаго управленія рѣшаются по большинству голосовъ.

Губернаторъ, по проекту, есть главный въ губерніи органъ высшаго правительства; губернаторъ опредѣляется и увольняется Высочайшими указами и вмѣстѣ приказами. При открытіи вакансіи комитетъ министровъ передаетъ на Высочайшее благоусмотрѣніе избраннаго имъ кандидата изъ числа лицъ, представляемыхъ министромъ внутреннихъ дѣлъ. Губернаторъ удостаивается наградъ по представленію комитета министровъ, основаннымъ на ходатайствѣ министра внутреннихъ дѣлъ. Губернаторъ привлекается къ отвѣтственности и предается суду по постановленію правительствующаго сената. Кромѣ непосредственнаго начальства надъ полиціей, которое по мнѣнію большинства коммиссіи, должно быть оставлено за губернаторомъ (меньшинство, три члена противъ шести, проектировали учрежденіе особыхъ начальниковъ полиціи), вѣдѣнію губернатора, какъ главнаго въ губерніи органа, подлежитъ:

а) надзоръ за дѣятельностью в с ѣ х ъ гражданскихъ установленій и должностныхъ лицъ, входящихъ въ составъ уѣзднаго и губернскаго управленій,

б) принятіе всѣхъ необходимыхъ мѣръ къ обезпеченію исполненія въ губерніи законовъ, требованій высшаго правительства и обязанностей, возложенныхъ на отдѣльныя установленія и должностныхъ лицъ (ст. 87).

Таковы основныя начала губернской административной реформы, предположенныя совѣщаніемъ 81 г. Они не осуществлены еще до нашихъ дней; но раньше или позже та идея, которая лежитъ въ ихъ основѣ,- идея преобразованія губернаторской должности изъ органа активнаго управленія, въ органъ надвѣдомственнаго надзора, необходимо будетъ, должна быть осуществлена. Законность въ управленіи, необходимое условіе незыблемости и прочности правопорядка. Управленіе должно быть подзаконнымъ потому, что произволу нѣтъ и не можетъ быть мѣста въ правовомъ государствѣ.

Съ развитіемъ правосознанія общество начинаетъ понимать, что награждающій произволъ ненавистнѣе и страшнѣе карающаго закона. Управленіе должно быть подзаконнымъ потому, что только въ отношеніи къ подзаконной власти, подданный является субъектомъ публичныхъ правъ, - лицомъ, а не вещью. Оно должно быть подзакон-

*) *Члены присутствія губернскаго управленія: вице-губернаторъ,*

нымъ, потому что иначе невозможна та политическая свобода, которая, по словамъ Монтескье, заключается въ спокойствіи духа, проистекающемъ въ увѣренности въ неприкосновенномъ характерѣ своихъ правъ.

Законность, - это слово способно вдохновить законодателя на тяжелый трудъ обновительной реформы, необходимость которой давнымъ давно сознана и обществомъ и властью; въ этомъ словѣ - будущность страны, залогъ мирнаго и гармоничнаго развитія государственныхъ и гражданскихъ началъ.

Для того, чтобы идея законности управленія, вообще, и мѣстнаго управленія, въ частности, получила надлежащее осуществленіе, - конечно, недостаточно одной реорганизаціи губернаторской должности; необходимо и надлежащее устройство административной юстиціи, и правильная постановка въ законѣ вопросовъ самоуправленія, и измѣненіе судопроизводственныхъ правилъ о преданіи чиновниковъ суду за преступленія должности и т.д. и т.д.

Но въ связи съ этими реформами, въ высшей степени необходимо учрежденіе въ мѣстности сильнаго и независимаго правительственнаго органа надзора. Такой органъ необходимъ вездѣ; онъ, въ особенности, необходимъ у насъ, гдѣ общество не достаточно еще контролируетъ дѣятельность правительственныхъ учрежденій черезъ посредство своихъ представителей и контролируетъ ихъ въ слишкомъ недостаточной степени черезъ посредство печати.

Органомъ сильнаго и независимаго общеправительственнаго надзора въ губерніи можетъ и долженъ быть освобожденный отъ функціи активнаго управленія губернаторъ. Такой губернаторъ - губернаторъ пореформенный - разумѣется, мало будетъ похожъ на современнаго. Въ наше время, по общему правилу, губернаторы вербуются изъ числа лицъ, прошедшихъ черезъ военную школу, именно потому, что они являются, прежде всего, органами активнаго управленія; губернаторъ будущаго, т.е. губернаторъ, какъ органъ надзора, по необходимости долженъ быть юристомъ; ибо для того, чтобы охранять законность, нужно, прежде всего, знать законъ.

Такой губернаторъ, поставленный внѣ активнаго управленія, для надзора за нимъ, сослужитъ хорошую службу великому дѣлу законности.

начальникъ финансоваго управленія въ губерніи, прокуроръ окружного суда, предсѣдатель губернской земской управы и, наконецъ, одинъ членъ по избранію губернскаго земскаго собранія.

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПУБЛИЧНАЯ
ИСТОРИЧЕСКАЯ
БИБЛИОТЕКА
1141315 V

ПРОГРАММА ЛЕКЦІЙ ПО ГОСУДАРСТВЕННОМУ ПРАВУ.

В В Е Д Е Н І Е

ИСТОРІЯ НАУКИ ГОСУДАРСТВЕННАГО ПРАВА.

1б. а/ Наука положительнаго государственнаго права.

Публично-правовая литература среднихъ вѣковъ. Первая попытка разработки государственнаго права въ XУI и XУII в.в. Неблагопріятныя условія развитія науки государственнаго права въ новое время. Германскіе публицисты XУII и XУIII в.в. Наука государственнаго права въ современной Германіи, Франціи, Англіи.

2б. в/ Наука общаго государственнаго права.

Вліяніе Платона и Аристотеля на науку государственнаго права эпохи Возрожденія. Характеръ сочиненій Макіавели, Бодена и Монтескье. Мѣсто, занимаемое вопросами общаго государственнаго права у теоретиковъ естественнаго права. Дифференціація "Политики" въ Аристот. смыслѣ въ XIX вѣкѣ. Теорія конституціоннаго государства.

3б. с/ Наука государственнаго права въ Россіи.

Публицистическая литература въ XУI и XУII в.в. Наука права вообще и государственнаго права въ частности въ XУIII в. Отношеніе правительства къ наукѣ естественнаго права во второй половинѣ царствованія Александра I и Николая I. Историческая школа въ Россіи. Современная литература государственнаго права: монографіи, курсы государственнаго права.

ПРОГРАММА ЛЕКЦІЙ ПО ГОСУДАРСТВЕННОМУ ПРАВУ. В.М.Гессена.
Изд.Студ.Кассы Взаимопомощи при СПБ.Имп.Полит.Инст.Петра Великаго.
Литографія Трофимова, Можайская 3.
Корректоръ П.Шабловскій

Часть I.

ОБЩЕЕ УЧЕНІЕ О ГОСУДАРСТВѢ.

ОПРЕДѢЛЕНІЕ ГОСУДАРСТВА.

4б. I. Постановка вопроса. II. Теорія суверенитета.
а/ Историческое развитіе понятія суверенитета.
I/ Суверенитетъ, какъ свойство государственной власти.
2/ Суверенитетъ, какъ свойство высшаго органа въ государствѣ.
3/ Суверенитетъ, какъ синонимическое обозначеніе государственной власти вообще.
б/ Значеніе суверенитета, какъ свойства государственной власти.
в/ Является ли суверенитетъ необходимымъ свойствомъ государства?

Теорія Вайца, Зейделя и Цорна. Невозможность конструированія союзнаго государства съ ихъ точки зрѣнія.

5б. III. Теорія власти по собственному праву. Характеристика власти по собственному праву. Суверенныя и несуверенныя государства. Простыя и союзныя государства.
IУ. Опредѣленіе государства.

ЭЛЕМЕНТЫ ГОСУДАРСТВА.

А. Государственная территорія.

6б. Опредѣленіе понятія территоріи. Юридическое значеніе государственной территоріи. Экстратерриторіальность. Теорія Гербера, Лабанда и др. Теорія Фрикера. Послѣдствія, вытекающія изъ пониманія территоріи, какъ сферы господства государства. Понятіе границъ въ юридическомъ смыслѣ слова. Понятіе естественныхъ и соціальныхъ границъ.

В. Народъ.

7б. I. Разграниченіе понятій: народъ и нація. Конститутивный признакъ понятія "нація". Теоріи, опре-

дѣлящія это понятіе по объективнымъ признакамъ. Опредѣленіе націи по внутреннему субъективному признаку. Опредѣленіе понятія "народъ". Народъ, какъ понятіе юридическое; нація, какъ понятіе культурное. Ученіе итальянской національной школы.

8б. II. О подданствѣ /народъ и населеніе/. Установленіе понятій подданства и "иностранства". Господствующее въ наукѣ опредѣленіе этихъ понятій. Личное и территоріальное начала властвованія государства, какъ основа различія понятій подданства и иностранства. Послѣдствія, вытекающія изъ этого принципа.

9б. III. Объ установленіи и прекращеніи подданства.

I. Установленіе подданства.

а/ Обязательное установленіе подданства /ex lege/

в/ Натурализація.
Сущность ея. Ея элементы. Виды натурализаціи: обыкновенная и большая; простая и привеллегированная.

с/ Декларативное вступленіе въ подданство.
Его сущеость. Декларативное вступленіе въ подданство по французскому праву. Декларативное вступленіе въ подданство въ Россіи.

10б. 2. Прекращеніе подданства.

Принципъ свободы оставленія подданства и его происхожденіе.

Способы оставленія подданства.

а/ Оставленіе подданства по собственному праву. Увольненіе изъ подданства. Выходъ изъ подданства фактомъ натурализаціи въ другомъ государствѣ. Репудіація подданства.

в/ Принудительное лишеніе подданства.

с/ Прекращеніе подданства по взаимному соглашенію подданнаго и правительства.

Явленія безподданства и двуподданства. Ихъ ненормальность и путь къ ихъ уничтоженію.

С. О государственной власти.

11б. I. Ученіе о государственной власти вообще. Сущность

государственной власти. Волюнтарный характеръ государственной власти. Критика ученія проф.Коркунова. Существенные моменты въ понятіи государственной власти.

II. Органы государственной власти.

а/ Юридическое отношеніе органа къ государству.Необходимость верховнаго органа въ каждомъ государствѣ. Власть верховнаго органа по отношенію къ подданнымъ. Функціи органа верховной власти.

12б. в/ Классификація органовъ государственной власти. Органъ власти верховной и органы власти подчиненной; органы непосредственные и посредственные,самостоятельные и несамостоятельные, индивидуальные и коллективные, сложные и простые.

г/ Правовое положеніе органовъ государственной власти. Право на положеніе органа /Recht auf Organstellung/. Права отдѣльныхъ лицъ, участвующихъ въ образованіи воли государственнаго органа.

ЮРИДИЧЕСКАЯ КОНСТРУКЦІЯ ГОСУДАРСТВА.

13б. Государство, какъ объектъ. Государство, какъ субъектъ. Государство - какъ правоотношеніе.

КЛАССИФИКАЦІЯ ГОСУДАРСТВЪ.

14б. I. Классификація по формѣ правленія. Классификація Аристотеля. Критика ея. Классификація германскихъ публицистовъ. Критика ея. Правильная классификація государствъ по формѣ правленія.

Ч а с т ь II.

ТЕОРІЯ КОНСТИТУЦІОННАГО ГОСУДАРСТВА.

Отдѣлъ первый.

О НАРОДНОМЪ СУВЕРЕНИТЕТѢ.

Теорія народнаго суверенитета.

15б. Ученіе о народномъ суверенитетѣ Руссо. Правовое основаніе государственной власти. Ученіе Руссо о *volonté générale* : общая воля, какъ воля всѣхъ; общая воля, какъ воля, направленная на общее благо. Абсолютизмъ общей воли. Критика теоріи Руссо. Современное пониманіе народнаго суверенитета.

Учредительная власть въ современныхъ государствахъ.

16б. Теорія надзаконнаго характера конституціоннаго закона. Ея происхожденіе; ученіе естественнаго права объ учредительной власти. Несостоятельность принципіальнаго разграниченія конституціонныхъ и обыкновенныхъ законовъ. Истинныя причины обособленія учредительной и законодательной власти. Податливыя и неподатливыя конституціи. Ревизія конституціи въ федеративныхъ государствахъ; ревизія конституціи въ государствахъ простыхъ.

Непосредственное народовластіе.

17б. Народный суверенитетъ и непосредственное народовластіе. Начало непосредственнаго народовластія въ Сѣверо-Американскихъ Соед.Штатахъ и Швейцаріи. Народныя собранія /Landsgemeinden/; ихъ организація и функціи. Представительныя учрежденія въ кантонахъ, имѣющихъ народныя собранія.

18б. Референдумъ; его формы. Р.федеральный и кантональный, учредительный и законодательный, обязательный и факультативный. Оцѣнка референдума. Народная иниціатива въ федераціи и кантонахъ. Ея оцѣнка.

Представительная система правленія.

19б. Народный суверенитетъ и представительная система. Теорія представительства народной воли. Ея критика. Народное представительство, какъ выборный органъ государственной власти.
Основныя начала современнаго избирательнаго права.

20б. О всеобщности избирательнаго права. Теоретическое обоснованіе всеобщности: въ доктринѣ естественнаго права, въ ученіи англійскаго утилитаризма, въ современныхъ соціальныхъ теоріяхъ. Сущность всеобщности избирательнаго права. О классовыхъ цензахъ и цензахъ индивидуальной способности.

21б. О равенствѣ избирательнаго права. Системы, построенныя на отрицаніи равенства избирательнаго права. Необходимыя предположенія равенства.

22б. О прямыхъ выборахъ. Теоретическое обоснованіе косвенныхъ выборовъ. Почему повсемѣстно косвенные вы-

боры замѣняются прямыми?
Открытая и закрытая подача голосовъ.

23б. Исторія избирательнаго права въ Англіи, Франціи и Германіи.

Избирательныя системы.

24б. Мажоритарная система; ея характеристика. Выборы по спискамъ и единоличные. Дѣленіе страны на избирательные округа; избирательная геометрія. Критика мажоритарной системы.
Пропорціональные выборы. Основные принципы пропорціональной системы.
Системы неполной или относительной пропорціональности /суррогатныя системы/.

25б. Пропорціональная система. Ея примитивная форма: система Гера и Андре, система Консидерана. Современная организація пропорціональныхъ выборовъ. Бельгійская система 1899 г.; Вюртембергская пропорціональная система 1906 г.
Критика пропорціональной системы.

Организація представительныхъ учрежденій.

26б. Однопалатная и двупалатная система. Теоретическое обоснованіе двупалатной системы. Верхняя палата, какъ представительство меньшинства; механическая теорія двупалатности.
Типы верхнихъ палатъ.
Критика двупалатной системы.

27б. Основныя черты внутренней организаціи законодательныхъ палатъ.
Отношеніе ихъ другъ къ другу.

Конституціонная монархія, какъ форма правленія.

28б. Двѣ формы конституціонно-монархическаго строя. Юридическое положеніе монарха въ парламентарныхъ государствахъ. Корона въ Англіи.

29б. Юридическое положеніе монарха въ дуалистическихъ государствахъ. Корона въ Пруссіи.

30б. Организація правительственной власти въ республиканскомъ строѣ.
Президентская форма правительственной организаціи.

С.Ам.Соед.Штаты; Франція.
Коллегіальная форма организаціи правительственной власти. Исторія французскаго конституціоннаго права. Современная Швейцарія.

Отдѣлъ второй.

О РАЗДѢЛЕНІИ ВЛАСТЕЙ.

Теорія раздѣленія властей.

31б. Ученіе Монтескье о раздѣленіи властей. Раздѣленіе властей и смѣшанная форма правленія. Раздѣленіе и равновѣсіе властей. Раздѣленіе властей, какъ основное начало современнаго правового государства. Начало раздѣленія властей въ конституціонной монархіи.
Французская теорія монархической власти. Монархъ, какъ органъ правительственной власти. Критика этой теоріи.
Германская доктрина монархическаго принципа. Ея происхожденіе; политическій ея характеръ. Модификація ея въ новѣйшей германской публицистикѣ; ученіе о королевской власти Лабанда.
Правильная конструкція власти конституціоннаго монарха. "Король въ парламентѣ" англійскаго конституціоннаго права.

Подзаконность правительственной власти въ конституціонныхъ государствахъ.

32б. Правительственная власть въ абсолютныхъ монархіяхъ. Надзаконный характеръ верховнаго и подчиненнаго управленія. Понятіе закона въ абсолютной монархіи. Отсутствіе гарантій подзаконности управленія. Понятіе закона въ конституціонномъ государствѣ. Начало подзаконности правительственной власти. Его формулировка въ современныхъ конституціяхъ. Гарантіи подзаконности управленія; гарантіи правовыя и соціальныя. Уголовная и гражданская отвѣтственность должностныхъ лицъ; административная юстиція.

О субъективныхъ публичныхъ правахъ.

33б. Доктрина естественнаго права о субъективныхъ пу-

бличныхъ правахъ. Декларации правъ; ихъ происхожденіе; ихъ содержаніе; юридическое значеніе декларации правъ.
Позитивная теорія субъективныхъ публичныхъ правъ. Ея существенныя черты. Отличіе позитивной теоріи отъ теорій естественнаго права.
Система субъективныхъ публичныхъ правъ.

Административная юстиція.

34б. Французская теорія административной юстиціи.
Теорія раздѣленія властей и административная юстиція. Возникновеніе административныхъ судовъ во Франціи.
Теорія Гнейста.
Современная теорія административной юстиціи. Административная юстиція, какъ юстиція, а не администрація. Теоретическое обоснованіе необходимости самостоятельной организаціи административныхъ судовъ.

35б. Типичныя формы административной юстиціи. Административные суды во Франціи, въ Пруссіи и въ Австріи.

ooooo0000ooooo

ИСТОРИЧЕСКАЯ БИБЛИОТЕКА

И 3.

П Р О Г Р А М М А

ЛЕКЦІЙ ПО ГОСУДАРСТВЕННОМУ ПРАВУ.

читанныхъ проф. В. М. Г Е С С Е Н О М Ъ въ 1910/11 акад. году.

Изданіе Студ. Кассы Взаимопомощи при СПБ. Политехн. Институт.

Императора Петра Великаго.

Типо-литографія И. Трофимова, Можайская, 3.

1911.

И

1141316

В В Е Д Е Н І Е.

ИСТОРІЯ НАУКИ ГОСУДАРСТВЕННАГО ПРАВА.

1 б. а) Наука положительнаго государственнаго права. Публично - правовая литература среднихъ вѣковъ. Первая попытка разработки государственнаго права въ XVI и XVII в.в. Неблагопріятныя условія развитія науки государственнаго права въ новое время. Германскіе публицисты XVII и XVIII в.в. Наука государственнаго права въ современной Германіи, Франціи, Англіи.

2 б. b) Наука общаго государственнаго права.

Вліяніе Платона и Аристотеля на науку государственнаго права эпохи Возрожденія. Характеръ сочиненій Макіавели, Бодена и Монтескье. Мѣсто, занимаемое вопросами общаго государственнаго права у теоретиковъ естественнаго права. Дифференціація " Политики " въ Аристот. смыслѣ въ XIX вѣкѣ. Теорія конституціоннаго государства.

3 б. c) Наука государственнаго права въ Россіи.

Публицистическая литература въ XVI и XVII в.в. Наука права вообще и государственаго права въ частности въ XVIII в. Отношеніе правительства къ наукѣ естественнаго права во второй половинѣ царствованія Александра I и Николая I. Историческая школа въ Россіи. Современная литература государственнаго права: монографіи, курсы государственнаго права.

Ч А С Т Ь I.

О В Щ Е Е У Ч Е Н І Е О Г О С У Д А Р С Т В Ѣ.

ОПРЕДѢЛЕНІЕ ГОСУДАРСТВА.

4 б. I. Постановка вопроса. II. Теорія суверенитета. а) Ис-

торическое развитіе понятія суверенитета.

1) Суверенитетъ, какъ свойство государственной власти.

2) Суверенитетъ, какъ свойство высшаго органа въ государствѣ.

3) Суверенитетъ, какъ синонимическое обозначеніе государственной власти вообще.

б) Значеніе суверенитета, какъ свойства государственной власти.

в) Является ли суверенитетъ необходимымъ свойствомъ государства?

Теорія Вайца, Зейделя и Цорна. Невозможность конструированія союзнаго государства съ ихъ точки зрѣнія.

5 б. III. Теорія власти по собственному праву. Характеристика власти по собственному праву. Суверенныя и несуверенныя государства. Простыя и союзныя государства.

IУ. Опредѣленіе государства.

ЭЛЕМЕНТЫ ГОСУДАРСТВА.

А. Государственная территорія.

6 б. Опредѣленіе понятія территоріи. Юридическое значеніе государственной территоріи. Экстратерриторіальность. Теорія Гербера, Лабанда и др. Теорія Фрикера. Послѣдствія вытекающія изъ пониманія территоріи, какъ сферы господства государства. Понятіе границъ въ юридическомъ смыслѣ слова. Понятіе естественныхъ и соціальныхъ границъ.

В. Народъ.

7 б. I. Разграниченіе понятій: народъ и нація. Конститутивный признакъ понятія "нація". Теоріи, опредѣляющія это понятіе по объективнымъ признакамъ. Опредѣленіе націи по внутреннему субъективному признаку. Опредѣленіе понятія "народъ". Народъ, какъ понятіе юридическое; нація, какъ понятіе культурное. Ученіе итальянской національной школы.

8 б. II. О подданствѣ (народъ и населеніе). Установленіе понятій подданства и "иностранства". Господствующее въ наукѣ опредѣленіе этихъ понятій. Личное и территоріальное начало властвованія государства, какъ основа различія понятій подданства и иностранства. Послѣдствія, вытекающія изъ этого принципа.

9 б. III. Объ установленіи и прекращеніи подданства.

1. Установленіе подданства.

a) Обязательное установленіе подданства (ex lege).

b) Натурализація.

Сущность ея. Ея элементы. Виды натурализаціи: обыкновенная и большая; простая и привеллегированная.

c) Декларативное вступленіе въ подданство.

Его сущность. Декларативное вступленіе въ подданство по французскому праву. Декларативное вступленіе въ подданство въ Россіи.

10 б. 2. Прекращеніе подданства.

Принципъ свободы оставленія подданства и его происхожденіе.

Способы оставленія подданства.

a) Оставленіе подданства по собственному праву. Увольненіе изъ подданства. Выходъ изъ подданства фактомъ натурализаціи въ другомъ государствѣ. Репудіація подданства.

b) Принудительное лишеніе подданства.

c) Прекращеніе подданства по взаимному соглашенію подданнаго и правительства.

Явленія безподданства и двуподданства. Ихъ ненормальность и путь къ ихъ уничтоженію.

С. О государственной власти.

11 б. I. Ученіе о государственной власти вообще. Сущность государственной власти. Волюнтарный характеръ государственной власти. Критика ученія проф. Коркунова. Существенные моменты въ понятіи государственной власти.

II. Органы государственной власти.

а) Юридическое отношеніе органа къ государству. Необходимость верховнаго органа въ каждомъ государствѣ. Власть верховнаго органа по отношенію къ подданнымъ. Функціи органа верховной власти.

12 б. b) Классификація органовъ государственной власти. Органъ власти верховной и органы власти подчиненной; органы непосредственные и посредственные, самостоятельные и несамостоятельные, индивидуальные и коллективные, сложные и простые.

с) Правовое положеніе органовъ государственной власти. Право на положеніе органа (Recht auf Organstellung). Права отдѣльныхъ лицъ, участвующихъ въ образованіи воли государственнаго органа.

ЮРИДИЧЕСКАЯ КОНСТРУКЦІЯ ГОСУДАРСТВА.

13 б. Государство, какъ объектъ. Государство, какъ субъектъ. Государство — какъ правоотношеніе.

ЧАСТЬ II.

ПОНЯТІЕ КОНСТИТУЦІОННАГО ГОСУДАРСТВА.

14 б. Понятіе конституціоннаго государства во французской доктринѣ революціонной эпохи. Монтескье. Руссо. Сійэсъ. Учредительное собраніе. Французская конституція 1791 г. Основные моменты въ понятіи конституціоннаго государства: 1) народный суверенитетъ; 2) учредительная власть; 3) права гражданина и человѣка; 4) раздѣленіе властей.

15 б. О народномъ суверенитетѣ.

Ученіе о народномъ суверенитетѣ Руссо. Правовое основаніе государственной власти. Ученіе Руссо о volonté générale: общая воля, какъ воля всѣхъ; общая воля, какъ воля на

правленная на общее дѣло. Абсолютизмъ общей воли. Отношеніе къ теоріи Руссо учредительнаго и законодательнаго собранія революціонной Франціи. Критика теоріи Руссо. Является-ли народный суверенитетъ конститутивнымъ элементомъ современнаго конституціоннаго государства.

16 б. О б ъ у ч р е д и т е л ь н о й в л а с т и.

Теорія надзаконнаго характера конституціоннаго закона. Ея происхожденіе. Ученіе естественнаго права об учредительной власти. Писанная конституція, какъ общественный договоръ. Несостоятельность принципіальнаго разграниченія конституціонныхъ и обыкновенныхъ законовъ. Истинныя причины обособленія учредительной и законодательной. Податливыя и неподатливыя конституціи. Ревизія конституціи въ федеративныхъ государствахъ; ревизія конституціи въ государствахъ простыхъ.

17 б. О п р а в а х ъ г р а ж д а н и н а и ч е л о в ѣ к а.

Происхожденіе французской декларація правъ. Ея естественно-правовой характеръ. Критика естественно правовой концепціи субъективныхъ публичныхъ правъ. Позитивная теорія субъективныхъ публичныхъ правъ; ея отличіе отъ естественно-правовыхъ теорій. Система субъективныхъ публичныхъ правъ.

18 б. О р а з д ѣ л е н і и в л а с т е й.

Ученіе Монтескье о раздѣленіи власти. Раздѣленіе властей и смѣшанная форма правленія. Раздѣленіе и равновѣсіе властей. Раздѣленіе властей, какъ основное начало современнаго правового (конституціоннаго) государства.

Недифференцированность функцій государственной власти въ абсолютныхъ монархіяхъ. Надзаконный характеръ верховнаго и подчиненнаго управленія. Понятіе закона въ абсолютной монархіи. Отсутствіе гарантіи подзаконности управленія.

Понятіе закона въ конституціонномъ государствѣ. Начало подзаконности правительственной власти. Его фор-

мулировка въ современныхъ конституціяхъ. Гарантіи подзаконности управленія. Гарантіи соціальныя, политическія и правовыя. Уголовная и гражданская отвѣтственность должностныхъ лицъ. Административная юстиція.

Понятіе конституціоннаго государства.

Участіе въ осуществленіи законодательной власти народнаго представительства, какъ необходимое условіе обособленія законодательной функціи отъ правительственной. Обособленіе функціи государственной власти, как essentiale въ понятіи конституціоннаго государства. Конституціонное и правовое государство. Опредѣленіе конституціоннаго государства.

ЧАСТЬ III

ТИПЫ КОНСТИТУЦІОННАГО ГОСУДАРСТВА.

19 б. Классификація государствъ.

Классификація по формѣ правленія и по соціальной структурѣ государства. Классификація Аристотеля; критика ея. Классификація германскихъ публицистовъ; ея критика. Правильная классификація государствъ по формѣ правленія.

20б. Конституціонная монархія.

Парламентизмъ и дуализмъ, какъ политическія разновидности конституціонно-монархической формы правленія. Невозможность правового разграниченія парламентарной и дуалистической формы правленія. Промежуточныя формы quasi - парламентарнаго или quasi - дуалистическаго строя.

Парламентаризмъ. Его сущность. Условія его возникновенія и развитія. Положеніе короны въ парламентарныхъ государствахъ. Корона въ Англіи.

Дуализмъ. Его сущность; положеніе короны въ дуалистическихъ государствахъ. Корона въ Пруссіи.

21 б. Конституціонная монархія, какъ юридическая категорія. Французская теорія власти конституціоннаго монарха. Монархъ, какъ органъ правительственной власти. Происхожденіе этой теоріи; ея формулировка въ современной доктринѣ. Критика этой теоріи. Германская доктрина монархическаго принципа. Ея происхожденіе; политическій ея характеръ. Модификація ея въ современной германской доктринѣ. Ученіе о королевской власти Лабанда. Критика теоріи монархическаго принципа.

Правильная конструкція власти конституціоннаго монарха. "Король въ парламентѣ" англійскаго конституціоннаго права.

22 б. П р е д с т а в и т е л ь н а я р е с п у б л и к а. Понятіе республики; ея отрицательная характеристика въ современной доктринѣ (Іеллинекъ). Отсутствіе въ современной дѣйствительности единой типической формы республиканскаго строя.

Коллегіальная форма правительственной власти: въ политической исторіи Франціи; въ современной Швейцаріи.

Единоличная (президентская) форма правительственной власти. Почему единоличная организація правительственной власти является преобладающей? Франція. Сѣверо-американскіе С. Штаты. Федеративныя республики центральной и южной Америки.

Разновидности республиканскаго строя. Классификація республики по характеру отношеній между правительственной и законодательной властью.

23 б. 1) Сѣверо-Американскіе Соединенные Штаты. Происхожденіе федеральной конституціи 1787 года. Вліяніе Монтескье. Характеристика должности президента въ конституціи 1787 г. Порядокъ избранія; продолжительность полномочій. Правительственная власть президента; его участіе въ законодательствѣ. Отвѣтственность президента предъ конгрессомъ.

Общая характеристика должности президента. Прези-

дентъ, какъ представитель націи; его отношеніе къ палатѣ представителей, къ сенату. Президентъ и его министры.

24 б. 2) Франція. Франція, какъ парламентарная республика. Несовмѣстимость парламентаризма съ республиканскимъ строемъ. Какимъ образомъ Франція становится парламентарной республикой? Происхожденіе третьей республики. Монархическое большинство въ національномъ собраніи. Монархическій элементъ въ органическихъ законахъ третьей республики.

Характеристика должности президента французской республики. Порядокъ избранія. Срокъ полномочій. Участье президента въ законодательствѣ. Президентъ, какъ глава правительственной власти. Безотвѣтственность президента, какъ общее правило; исключеніе изъ этого правила.

Политическая роль президента, какъ парламентарнаго главы государства.

25 б. 3) Швейцарія. Организація правительственной власти въ швейцарской федераціи и въ отдѣльныхъ кантонахъ. Іерархическая (служебная) подчиненность правительственной власти законодательной, какъ отличительное свойство республиканскаго устройства Швейцаріи. Въ чемъ, именно, выражается эта подчиненность? Отсутствіе элементовъ парламентаризма въ государственномъ строѣ Швейцаріи.

26 б. Непосредственная республика.

Начала непосредственнаго народовластія въ отдѣльныхъ штатахъ Сѣверо-американской федераціи и въ Швейцаріи.

Народныя собранія (Landsgemeinden); ихъ организація и функціи. Представительныя учрежденія въ кантонахъ, имѣющихъ народныя собранія.

27 б. Референдумъ; его формы. Референдумъ федеральный и кантональный; учредительный и законодательный, обязательный и факультативный. Оцѣнка референдума.

Народная инціатива въ федераціи и кантонахъ; оцѣнка

этого института.

Ч А С Т Ь IУ.

ОТДѢЛЬНЫЕ ИНСТИТУТЫ ПРЕДСТАВИТЕЛЬНАГО (КОНСТИТУЦІОННАГО) СТРОЯ.

28 б. Н а р о д н о е п р е д с т а в и т е л ь с т в о.

Однопалатная и двупалатная системы. Теоретическое обоснованіе двупалатной системы. Верхняя палата, какъ представительство аристократическаго меньшинства; механическая теорія двухпалатности.

Типы верхнихъ палатъ. Критика двухпалатной системы Компетенція палатъ. Полномочія, общія обѣимъ палатамъ. Особыя полномочія каждой изъ нихъ. Организація палатъ и ихъ дѣлопроизводство.

29 б. И з б и р а т е л ь н о е п р а в о.

Основныя начала современнаго избирательнаго права. О всеобщности избирательнаго права. Теоретическое обоснованіе всеобщности: въ доктринѣ естественнаго права, въ ученіи англійскаго утилитаризма, въ современныхъ соціальныхъ теоріяхъ. Сущность всеобщности избирательнаго права. О классовыхъ цензахъ и цензахъ индивидуальной способности.

30 б. О равенствѣ избирательнаго права. Системы, построенныя на отрицаніи равенства избирательнаго права. Необходимыя предположенія равенства.

31 б. О прямыхъ выборахъ. Теоретическое обоснованіе косвенныхъ выборовъ. Почему повсемѣстно косвенные выборы замѣняются прямыми?

Открытая и закрытая подача голосовъ.

32 б. Исторія избирательнаго права въ Англіи, Франціи и Германіи.

33 б. И з б и р а т е л ь н ы я с и с т е м ы.

Мажоритарная система; ея характеристика. Выборы по спискамъ и единоличные. Дѣленіе страны на избирательные округа; избирательная геометрія. Критика мажоритарной системы.

Пропорціональные выборы. Основные принципы пропорціональной системы.

Системы неполной или относительной пропорціональности (суррогатныя системы).

34 б. Пропорціональная система. Ея примитивная форма: система Гера и Андре, система Консидерана. Современная организація пропорціональныхъ выборовъ. Вельгійская система 1899 г.; Вюртембергская пропорціональная система 1906 года.

Критика пропорціональной системы.

35 б. Министерство въ коституціонномъ государствѣ.

Существо министерской системы.

Кабинетъ министровъ въ государствахъ парламентарныхъ и дуалистическихъ.

Объ отвѣтственности министровъ. Уголовная отвѣтственность министровъ. Политическая отвѣтственность.

36 б. А д м и н и с т р а т и в н а я ю с т и ц і я.

Французская теорія административной юстиціи. Теорія раздѣленія властей и административная юстиція. Возникновеніе административныхъ судовъ во Франціи.

Теорія Гнейста.

Современная теорія административной юстиціи. Административная юстиція, какъ юстиція, а не администрація. Теоретическое обоснованіе необходимости самостоятельной организаціи административныхъ судовъ. Типичныя формы административной юстиціи. Административные суды во Франціи, въ Пруссіи и въ Австріи.

И. 4

ПРОФ.. В.. И.. ГЕССЕНЪ.

ПРОГРАММА

ЛЕКЦІЙ ПО РУССКОМУ ГОСУДАРСТВЕННОМУ ПРАВУ,

читанныхъ въ СПБ. Политехническомъ Институтѣ въ 1909/10 уч.г.

Изданіе Студ. Кассы Взаимопощи при СПБ. Политехн. Институтѣ

Императора Петра Великаго.

С.-Петербургъ

Типо-литографія И. Трофимова, Можайская, 3.

1910.

И

1141317

П Р О Г Р А М М А

ЛЕКЦІЙ ПО РУССКОМУ ГОСУДАРСТВЕННОМУ ПРАВУ,

ЧИТАННЫХЪ ВЪ 1909/10 УЧ.Г.

1 б. I. *ХАРАКТЕРИСТИКА СТАРАГО РЕЖИМА.*

Самодержавіе и неограниченность власти монарха. Теократическая природа верховной власти монарха. Надзаконный характеръ правительственной власти. Законъ и указъ. Надзаконный характеръ правительственной власти въ сферѣ подчиненнаго управленья.

2 б. Организація государственныхъ учрежденій стараго режима. Общая характеристика. Государственный Совѣтъ; его происхожденіе, составъ, организація и предметы вѣдомства.

3 б. Комитетъ и Совѣтъ министровъ. Происхожденіе, составъ, организація, предметы вѣдомства. Указы 18 Февраля 1905 г. и 6 Августа того-же года. Упраздненіе Комитета министровъ.

4 б. Спеціальные Совѣты. Опекунскій Совѣтъ, главный военный и главный военно-морской судъ. Военный и адмиралтействъ совѣты. Система совѣщательныхъ учрежденій при Особѣ Монарха. Секретаріатъ Монарха и его дворъ. Министерство Императорскаго двора.

5 б. II. *ХАРАКТЕРИСТИКА ГОСУДАРСТВЕННАГО СТРОЯ ВЪ ПЕРЕХОДНОЕ ВРЕМЯ.*

Основныя начала реформы 6 Августа 1905 года. Учрежденіе 6 Августа. Государственная Дума и Государственный Совѣтъ. Законодательныя функціи Думы; ея бюджетныя полномочія. Право запросовъ.

6 б. III. *ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ОБНОВЛЕННАГО (КОНСТИТУЦІОННАГО) ГОСУДАРСТВЕННАГО СТРОЯ РОССІИ.*

Конституціонное начало; его выраженіе въ законодательныхъ актахъ. Манифестъ 17 Октября. Манифестъ 20 Февраля.

Основные законы. Гарантіи незыблемости конституціоннаго начала. Охранительная роль Сената. Законъ 3 Іюня; его несоотвѣтствіе Основнымъ Законамъ.

Подзаконность верховнаго управленія; подзаконность подчиненнаго управленія.

Формулировка верховной власти Монарха въ новыхъ Основныхъ Законахъ. Ст. 4 Осн. Зак.; ея анализъ.

7 б. IV. *МОНАРХЪ.*

1. Преемство власти монарха. Законъ о престолонаслѣдіи 5 Апрѣля 1797 г. Его переработка въ Сводѣ Законовъ.

Вступленіе на престолъ; коронованіе; присяга.

Правительство и опека. Опредѣленіе этихъ понятій. Установленіе по волѣ монарха и по закону. Правитель и Совѣтъ Правительства. Императорскій домъ. Составъ императорскаго дома. Исключительность юридическаго положенія его членовъ. Права и преимущества членовъ императорскаго дома.

Прерогативы монарха. Безотвѣтственность, неприкосновенность, содержаніе и дворъ монарха. Права на титулъ, гербъ, печать и проч. почетныя отличія монарха.

8 б. 2. Монархъ, какъ глава государства. Указы въ порядкѣ верховнаго управленія и указы непосредственно монархомъ издаваемые.

Право созыва и роспуска палатъ. Теоретическое обоснованіе права роспуска палатъ. Его постановка на западѣ и въ Россіи.

Чрезвычайные и исключительные указы; различіе между тѣми и другими. Анализъ ст. 87 Осн. Зак. Ст. 15-ая Осн. Зак.

Право помилованія. Общее прощенье и амнистія, — въ теоріи и въ положительныхъ законодательствахъ. Ст. 23 Осн. Зак.

9 б. 3. Монархъ, какъ органъ законодательной власти.

Законодательная инициатива монарха; санкція и вето.

10 б. 4. Монархъ, какъ органъ верховнаго управленія.

Понятіе верховнаго управленія, его подзаконный характеръ. Исключительныя полномочія монарха въ сферѣ верх-

ховнаго управленія.

Указное право монарха; его матеріальное содержанье; его юридическія границы.

Диспенсація, какъ предполагаемое право монарха.

11 б. У. *ГОСУДАРСТВЕННАЯ ДУМА.*

Избирательное право.

a) Исторія избирательнаго права. Положеніе 6 Августа. Законъ 11 Декабря. Разъяснительная практика Сената. Законъ 3 Іюня.

12 б. b) Избирательныя округа. Территоріальные и національно-бытовые округа. Распредѣленіе между ними членовъ Государственной Думы. Существо измѣненій внесенныхъ закономъ 3 Іюня.

13 б. c) Условія пользованія избирательнымъ правомъ. Участіе въ выборахъ по уполномочію.

d) Избирательная схема. Выборы губернскіе и городскіе. Избирательные съѣзды и собранія. Распредѣленіе выборщиковъ между отдѣльными избирательными съѣздами. Дробленіе избирательныхъ съѣздовъ; принципы такого дробленія.

14 б. e) Губернскіе выборы. Двѣ стадіи. Избраніе выборщиковъ; избраніе членовъ Государственной Думы.

f) Выборы въ городахъ, обладающихъ самостоятельнымъ правомъ представительства.

15 б. g) Производство выборовъ. Избирательные списки. Подготовительныя собранія избирателей и выборщиковъ. Порядокъ избранія выборщиковъ и членовъ Думы.

h) Общій надзоръ за правильнымъ производствомъ выборовъ, начальники губерній. Губернскія и уѣздныя по дѣламъ о выборахъ комиссіи. Правительствующій Сенатъ. Провѣрка Государственною Думой правильности производства выборовъ въ избирательныхъ собраніяхъ.

i) Особый порядокъ производства выборовъ въ нѣкоторыхъ губерніяхъ и областяхъ.

2. Юридическое положеніе членовъ Государственной Думы.

16 б. Независимость отъ избирателей. Свобода голосованія мнѣній. Гарантія личной неприкосновенности. Несовмѣстимость званія члена Государственной Думы съ государственной службой; исключенія изъ этого правила. Право отказа отъ званія члена Думы и выбытіе изъ ея состава. Право на вознагражденіе. Обязанности членовъ Думы. Принесеніе присяги. Отвѣтственность членовъ Государственной Думы.

3. Организація Государственной Думы.

17 б. Бюро Государственной Думы: предсѣдатель Думы, его товарищи; секретарь Думы, его помощники. Канцелярія Государственной Думы. Приставъ Думы, его помощники. Совѣщанія, отдѣлы и комиссіи; ихъ предсѣдатели, секретари.

4. Компетенція Думы:

18 б. a) въ области законодательства: право инициативы Думы. Порядокъ разсмотрѣнія законопроектовъ. Участіе въ разсмотрѣніи законопроектовъ министровъ. Принятіе и отклоненіе законопроектовъ.

b) въ области финансоваго управленія: разсмотрѣніе и утвержденіе государственной росписи доходовъ и расходовъ; послѣдствія неутвержденія росписи къ началу смѣтнаго періода; ассигнованіе чрезвычайныхъ сверхсмѣтныхъ кредитовъ; разсмотрѣніе отчетовъ государственнаго контроля; разрѣшеніе государственныхъ займовъ.

19 б. c) въ области внутренняго управленія: контроль надъ законностью управленія; право запросовъ; возбужденіе вопросовъ о привлеченіи министровъ и подвѣдомственныхъ имъ чиновъ къ судебной отвѣтственности.

d) въ области внутренняго распорядка: провѣрка правильности выборовъ; изданіе наказа; избраніе должностныхъ лицъ.

e) Порядокъ думскаго дѣлопроизводства. Вступленіе дѣлъ; порядокъ ихъ разсмотрѣнія въ комиссіяхъ и въ общемъ за-

сѣданіи. Законный составъ общаго собранія, отдѣловъ и комиссій. Роль предсѣдателя. Участіе министровъ и уполномоченныхъ ими лицъ въ обсужденіи дѣлъ. Публичность засѣданій. Постановка рѣшеній. Всеподданнѣйшіе отчеты предсѣдателя о ходѣ дѣлъ въ Государственной Думѣ.

VI. *ГОСУДАРСТВЕННЫЙ СОВѢТЪ.*

20 б. 1. Составъ и устройство Государственнаго Совѣта. Двѣ группы членовъ Государственнаго Совѣта: по Высочайшему назначенію и по выбору. Порядокъ избранія членовъ Государственнаго Совѣта отъ духовенства православной церкви, отъ губернскихъ земскихъ собраній, отъ дворянскихъ обществъ, отъ Академіи наукъ и университетовъ, отъ торговли и промышленности.

Срокъ полномочій членовъ Государственнаго Совѣта по выборамъ и порядокъ обновленія его состава.

2. Юридическое положеніе членовъ Государственнаго Совѣта. Организація и компетенція Государственнаго Совѣта. Порядокъ совѣтскаго дѣлопроизводства. Департаменты и особыя присутствія Государственнаго Совѣта.

3. Взаимоотношеніе между Совѣтомъ и Думой.

Ихъ равноправность, одновременность дѣйствій; раздѣльность обсужденія дѣлъ. Способъ разрѣшенія конфликтовъ между палатами. Представленіе принятыхъ рѣшеній на Высочайшее имя.

VII. *О ЦЕНТРАЛЬНЫХЪ ОРГАНАХЪ ПРАВИТЕЛЬСТВЕННОЙ ВЛАСТИ.*

21 б. 1. Отсутствіе единства въ организаціи правительственной власти.

2. Департаменты и особыя присутствія Государственнаго Совѣта.

3. Совѣщательныя учрежденія верховнаго управленія.

4. Совѣтъ министровъ. Его составъ. Предсѣдатель Совѣта министровъ; его права. Особое положеніе въ составѣ Совѣта нѣкоторыхъ министровъ. Компетенція Совѣта Мини-

стровъ.

23 б. 5. Министерства. Существо министерской системы. Классификація министерствъ.

Исторія министерствъ въ Россіи.

Переходъ отъ коллегіальной системы къ министерской. Учрежденіе министерствъ 1811 г. Послѣдующія измѣненія въ составѣ министерствъ. Дѣйствующая система министерствъ.

Министръ. Существо власти министра по дѣйствующему праву. Законодательныя, правительственныя полномочія министровъ. Отвѣтственность министровъ.

Товарищи министровъ; департаменты и канцеляріи. Совѣщательныя учрежденія въ составѣ министерствъ. Спеціальныя техническія и ученыя учрежденія.

24 б. VIII. *О МѢСТНОМЪ УПРАВЛЕНІИ.*

Централизація и децентрализація. Административная децентрализація и самоуправленіе. Задачи административнаго управленія на мѣстахъ. Задачи самоуправленія.

25 б. IX. *ПРАВИТЕЛЬСТВЕННЫЕ ОРГАНЫ МѢСТНАГО УПРАВЛЕНІЯ.*

1. Общее губернское управленіе.
2. Губернаторъ. Двойственный характеръ его власти. Функціи губернаторской должности. Полномочія губернатора при дѣйствіи исключительныхъ положеній. Отвѣтственность губернатора по закону 1897 года.

   Вицегубернаторъ.

   Градоначальники.
3. Губернское правленіе. Его отношеніе къ власти губернатора. Составъ и компетенція губернскаго правленія.

26 б. 4. Органы полицейскаго управленія. Уѣздная и городская полиція. Организація и функціи полицейскихъ управленій.

5. Смѣшанныя присутствія и комитеты.

27 б. X. *ЗЕМСКОЕ САМОУПРАВЛЕНІЕ.*

1. Общая характеристика нашего земскаго самоуправленія по положеніямъ 1864 и 1890 г.г.
2. Земское избирательное право. Группировка избирателей по положеніямъ 1864 и 1890 г.г. Избирательный цензъ активнаго и пассивнаго избирательнаго права. Избирательныя собранія.

28 б. 3. Органы земскаго самоуправленія.

Уѣздное и губернское земскія собранія; ихъ составъ, организація и дѣлопроизводство.

Исполнительные органы земскаго самоуправленія.

Уѣздныя и губернскія земскія управы.

Предсѣдатели и члены земскихъ управъ; ихъ юридическое положеніе.

Другіе исполнительные органы земскаго самоуправленія.

29 б. 4. Компетенція и степень власти органовъ земскаго самоуправленія. Предметы вѣдомства земства. Распредѣленіе дѣлъ между губернскими и уѣздными земскими учрежденіями. Распорядительныя и исполнительныя функціи земства. Указное право.

5. Надзоръ надъ земскимъ самоуправленіемъ. Вопросъ о надзорѣ въ положеніяхъ 1864 и 1890 г.г. Задача и форма надзора.

XI. *ГОРОДСКОЕ САМОУПРАВЛЕНІЕ.*

30 б. 1. Общая характеристика городского самоуправленія по положеніямъ 1870 и 1892 г.г.

2. Городское избирательное право. Трехклассная система представительства по положенію 1870 года. Территоріальная группировка избирателей по положенію 1892 года. Избирательный цензъ. Избирательныя собранія.

31 б. 3. Органы городского самоуправленія. Городская дума и городская управа. Комиссіи и отдѣльныя лица, завѣдывающіе

щія разными отраслями городского хозяйства и управленія.

Упрощенное городское самоуправленіе.

4. Компетенція городскихъ учрежденій. Указное право городскихъ думъ. Надзоръ надъ городскимъ самоуправленіемъ.

32 б. XII. *КРЕСТЬЯНСКОЕ САМОУПРАВЛЕНІЕ.*

Сословный характеръ крестьянскаго самоуправденія.

Его организація. Сельское общество; органы сельскаго самоуправленія: сельскій сходъ; сельскій староста.

Волость; волостной сходъ; волостной старшина; волостной судъ.

Надзоръ надъ крестьянскимъ самоуправленіемъ. Реформа 1889 года.

33 б. XIII. *САМОУПРАВЛЕНІЕ СОСЛОВНЫХЪ ГРУППЪ.*

1. Дворянское самоуправленіе. Органы дворянскаго самоуправленія. Компетенція и степень власти его.
2. Купеческое самоуправленіе.
3. Мѣщанское самоуправленіе.

34 б. XIV. *О РУССКИХЪ ПОДДАННЫХЪ.*

1. Объ установленіи и прекращеніи русскаго подданства.
2. О сословной группировкѣ русскихъ подданныхъ.

a) Происхожденіе сословнаго строя; современное его значеніе; процессъ разложенія сословнаго строя. Сословныя группы.

35 б. b) Дворянство. Разряды дворянства. Способъ пріобрѣтенія дворянства. Права дворянъ потомственныхъ и личныхъ.

c) Городскія состоянія. Почетные граждане. Условія пріобрѣтенія права почетнаго гражданства. Купцы; ихъ права. Мѣщане; пріобрѣтеніе правъ мѣщанства.

36 б. d) Сельское состояніе; составъ. Пріобрѣтеніе и утрата правъ сельскаго состоянія. Именной Указъ 5 Октября 1906 г.

e) Духовенство. Разряды духовенства; вступленіе въ составъ бѣлаго духовенства. Условія принятія монашества. Права монашествующихъ. Утрата духовнаго сана.

f) Инородцы. Группы инородцевъ. Западные инородцы. Евреи. Ограничительные законы объ евреяхъ. Черта осѣдлости и право передвиженія.

37 б. 3. О лицахъ, состоящихъ на государственной службѣ. Понятіе государственной службы. Обязанности служащихъ. Права служащихъ. Условія поступленія на государственную службу. Прекращеніе службы.

4. Права и обязанности гражданства.

Подданный и гражданинъ. О правахъ и обязанностяхъ гражданъ. Виды этихъ правъ и обязанностей. Разд. I, гл.8 Основныхъ Законовъ.

5. Иностранцы.

Юридическое положеніе иностранцевъ. Условія доступа иностранцевъ въ Россію. Гражданскія и публичныя права иностранцевъ.

Высылка иностранцевъ.

38 б. *XV. ГАРАНТІИ ПОДЗАКОННОСТИ УПРАВЛЕНІЯ И НЕПРИКОСНОВЕННОСТИ ПРАВЪ.*

1. Начало законности. Необходимыя условія осуществленія этого начала въ государственномъ строѣ.

Обособленіе властей. Законъ и правительственное распоряженіе.

2. Отвѣтственность должностныхъ лицъ.

Уголовная и гражданская отвѣтственность должностныхъ лицъ.

Дисциплинарная отвѣтственность: ея природа.

Виды дисциплинарныхъ взысканій и порядокъ ихъ наложенія. Увольненіе отъ службы по "третьему пункту"

39 б. 3. Административная юстиція.

понятіе административной юстиціи. Французская и нѣмецкая теорія административной юстиціи. Административная юстиція въ Россіи.

40 б. Сенатъ.

Исторія Сената. Мѣсто, занимаемое Сенатомъ въ ряду другихъ государственныхъ учрежденій. Устройство Сената. Департаменты, соединенныя присутствія и общія собранія Сената. Оберъ-прокуроръ и канцеляріи при департаментахъ. Особое Присутствіе. Дисциплинарное присутствіе. Компетенція департаментовъ и Перваго общаго собранія. Дѣлопроизводство въ Сенатѣ.

Смѣшанныя коммиссіи, какъ мѣстные органы надзора и административной юстиціи.

Неудовлетворительность состоянія и необходимость реформы нашей административной юстиціи.

---ooOoo---

Оглавление

1) Теория правового государства.
проф. В. Ив. Гессен

2) Государственная власть и государство
(отношение к курсу госуд. права)

3) Избирательное право

4) Конституция Германской Империи

5) Полицейский арест

6) Городское Самоуправление

7) Губернатор как орган надзора

8) Три упражнения (экзаменационные)
по курсам Русск. госуд. права и
общего учения о государстве.

Dz-59